Il volume narra le vicende dell'economia italiana
di questo secolo. L'esposizione prende le moss

2.

Il miracolo economico (1955-63)

1. *Sviluppo e squilibri*

Il veloce sviluppo economico che ebbe luogo fra il 1955 e il 1963 fu contrassegnato da elementi profondamente contraddittori, tanto da apparire come uno sviluppo bifronte.[1]

In quegli anni l'economia italiana riuscì a conseguire simultaneamente tre obiettivi che il più delle volte risultano incompatibili: investimenti produttivi assai elevati, stabilità monetaria, equilibrio nella bilancia dei pagamenti. Il paese realizzò così una rapida industrializzazione senza inflazione e senza disavanzi nei conti con l'estero. Il medesimo periodo fu però anche contrassegnato da gravi elementi negativi: un flusso crescente di emigrazioni, il cosiddetto «dualismo» della struttura industriale, la povertà del Mezzogiorno, la struttura squilibrata dei consumi privati, le carenze dei servizi pubblici, la congestione delle grandi città.

Il problema principale che si pone per chi voglia interpretare gli eventi di questo periodo è quello di stabilire in che misura una politica economica più avveduta avrebbe potuto separare gli aspetti positivi da quelli negativi, realizzando uno sviluppo altrettanto veloce, libero però da dualismi e distorsioni.

Su questo punto, le opinioni degli studiosi sono contrastanti. Una

[1] Per una interpretazione di questo periodo sotto il profilo non soltanto economico ma anche istituzionale si veda F. Barca 1997. Questi osserva come il periodo del miracolo economico fu contrassegnato da continui compromessi fra industria, sindacati, partiti politici, alti funzionari preposti agli enti economici, intellettuali portatori di ideologie in conflitto mentre, sul piano istituzionale, non venne mai attuata una politica di riforme che stabilisse le regole di funzionamento di una corretta economia di mercato capace di tutelare ogni strato sociale.

prima corrente attribuisce gli squilibri dell'economia italiana agli eccessi di combattività sindacale e agli *aumenti* troppo rapidi *del costo del lavoro*. Tali aumenti vengono a loro volta ricondotti sia alla crescita dei salari monetari sia alla caduta della produttività conseguente ai miglioramenti ottenuti dai sindacati nella parte normativa dei contratti collettivi. Questa è in sintesi l'interpretazione costantemente proposta dalla Confindustria. In questa visione, l'aumento del costo del lavoro, comprimendo i profitti, ridurrebbe il risparmio disponibile; ciò provocherebbe una caduta degli investimenti e l'arresto dello sviluppo.[2] Una versione più raffinata di questa teoria venne elaborata dall'economista inglese Vera Lutz, che si occupò a lungo dell'economia italiana. Secondo la Lutz, l'azione dei sindacati sarebbe risultata distorsiva, non tanto per i continui aumenti dei salari monetari che essa produceva, quanto e soprattutto per il fatto che le pressioni sindacali, essendo di fatto efficaci soltanto nel settore della grande industria, avrebbero dato luogo a *un regime salariale dualistico*, fatto di salari elevati nella grande industria, bassi nella piccola.[3]

Una seconda corrente di pensiero attribuisce gli squilibri a un *inadeguato controllo pubblico* del processo di sviluppo. Se lo Stato, invece di consentire agli investitori di seguire liberamente le proprie valutazioni e le proprie aspettative, avesse affiancato alla domanda privata una domanda pubblica inserita in uno schema di programmazione economica nazionale, le linee dello sviluppo avrebbero potuto essere assai meno squilibrate (Napoleoni 1962; Fuà e Sylos Labini 1963).[4]

Infine, secondo una lettura proposta da Michele Salvati, il problema dell'economia italiana risiederebbe soprattutto nelle *carenze della classe politica*. A suo avviso, i partiti della sinistra avrebbero troppo a lungo insistito in una politica di rivendicazioni a oltranza, ignorando ciecamente i vincoli obiettivi, interni e internazionali, entro i quali l'economia italiana si muoveva. D'altro canto, una classe dirigente dotata di prospettive ridotte e attaccata al profitto immediato, sarebbe risultata incapace di effettuare quelle concessioni sul terreno sociale che altri paesi moderni avevano ormai realizzato da tempo (Michele Salvati 1985).

[2] Una ricostruzione critica della linea della Confindustria è contenuta in Nardozzi 1980.
[3] La teoria del dualismo di Vera Lutz viene discussa più ampiamente oltre, pp. 61 sgg.
[4] Sull'argomento si veda oltre, pp. 104 sgg.

Nelle pagine che seguono, cercheremo tuttavia di mostrare che se aspetti positivi e aspetti negativi si trovarono accomunati nel corso dello stesso processo di sviluppo, ciò non fu dovuto a circostanze fortuite né a cattiva volontà dei protagonisti, bensì all'operare di un meccanismo unitario che produsse simultaneamente lo sviluppo industriale veloce e gli squilibri dianzi ricordati.

2. *Le esportazioni come fattore propulsivo*

È una questione aperta se sia possibile individuare un fattore dominante al quale attribuire l'avvio del processo di rapido sviluppo degli anni cinquanta. Su questo punto le opinioni sono ancora sostanzialmente divise. Una corrente di pensiero, alla quale si allineano numerosi studiosi stranieri che hanno analizzato il caso italiano, propende per individuare il fattore dominante dello sviluppo economico italiano nell'*espansione veloce delle esportazioni*, cosa questa che farebbe rientrare il caso italiano nel cosiddetto *sviluppo guidato dalle esportazioni*. In questa linea di pensiero si trovano Kindleberger 1969, Lamfalussy 1963, Stern 1968. Altri, come Silva e Targetti 1972, nonché Rey (Ciocca, Filosa e Rey 1973), osservano che l'effetto trainante delle esportazioni agì su un numero limitato di settori produttivi (l'industria automobilistica, i prodotti petroliferi, alcuni prodotti tessili, le calzature, la gomma) e si verificò in misura massiccia soltanto dopo il 1955-56, mentre negli anni precedenti lo sviluppo era stato sostenuto sostanzialmente dalla spesa pubblica, soprattutto in agricoltura, nell'edilizia e nei trasporti. Una diagnosi simile è dovuta anche ad Ackley 1963.

Più di recente, Kregel e Grilli hanno fatto osservare come l'andamento favorevole della bilancia dei pagamenti italiana, che rese possibile un aumento veloce degli investimenti senza creare un disavanzo nei conti con l'estero, fosse strettamente connesso all'andamento fortunato delle ragioni di scambio internazionali, che dava all'economia italiana la possibilità di acquisire materie prime e semilavorati *a costi reali decrescenti* (Grilli, Kregel e Savona 1982).

Altri ancora, senza negare il peso della componente esterna, richiamano l'attenzione sulla situazione interna all'economia italiana. Castronovo, dopo un'attenta analisi dei possibili fattori, individua il

fattore propulsivo nella presenza simultanea di condizioni favorevoli, sotto forma di *bassi salari*, e quindi profitti elevati, *ampie possibilità di autofinanziamento*, *bassa conflittualità operaia* e un *forte arretrato tecnologico*, che consentì aumenti di produttività molto rapidi. I disoccupati italiani, scrive Castronovo, fornirono un vero e proprio «esercito di riserva, reclutabile in massa nel profondo della provincia italiana», il che, oltre a tener bassi i salari, ridusse i conflitti operai a una misura tale da non turbare i meccanismi di accumulazione del sistema (Castronovo 1975, 407).

Queste considerazioni non vanno sottovalutate. Tuttavia, anche se è vero che, almeno fino al 1958, i fattori propulsivi più intensi furono quelli della domanda interna, e se è vero che i rapporti di scambio internazionali si mossero in direzione favorevole ai paesi industrializzati, e quindi anche all'Italia, il ruolo delle esportazioni resta centrale (fig. 1). A questo proposito, più che chiedersi quale possa essere stato il fattore determinante dello sviluppo, può essere utile indagare *quali conseguenze lo sviluppo delle esportazioni abbia provocato sulla struttura dell'economia italiana*.

Abbiamo detto che l'economia italiana, all'inizio degli anni cinquanta, si trovava nella necessità di sviluppare una corrente sostanziosa di esportazioni. Secondo i canoni tradizionali della legge dei co-

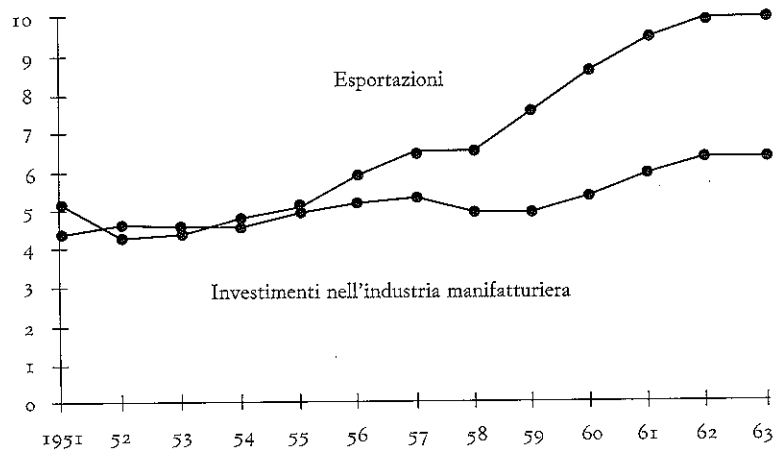

Figura 1
Investimenti ed esportazioni, 1951-63 (quote percentuali rispetto al prodotto interno lordo).

sti comparati, l'espansione delle esportazioni avrebbe dovuto aver luogo nei settori in cui l'economia italiana, in virtù della propria dotazione naturale di risorse, presentava un vantaggio comparativo quanto a costi di produzione, e quindi nei prodotti più tradizionali, a elevato contenuto di lavoro. Senonché, nel caso delle economie in via di sviluppo, il teorema dei costi comparati non trova, almeno nella sua formulazione più letterale, applicazione accettabile. Capovolgendo la formulazione scolastica del teorema dei costi comparati, si può dire che l'Italia, invece che specializzarsi nei prodotti nei quali godeva di un vantaggio comparativo, si trovava di fronte all'esigenza di acquisire un vantaggio comparativo nei settori in cui la domanda internazionale era in forte espansione, in modo da poter sviluppare una corrente crescente di esportazioni.

La struttura della produzione italiana si trovava in tal modo forzata a seguire l'orientamento che le imprimeva la domanda proveniente dai paesi europei in fase di avanzata industrializzazione. Poiché la domanda proveniente dai paesi più avanzati non poteva essere che una domanda tipica di società caratterizzate da livelli di reddito ben più elevati, e quindi orientata largamente verso i consumi di massa e di lusso, anche l'economia italiana era costretta a fare largo spazio alla produzione di beni di consumo di massa o addirittura di lusso; beni peraltro che risultavano del tutto fuori fase rispetto ai livelli modesti del reddito italiano per abitante. La produzione dell'industria italiana andava in tal modo assumendo struttura e caratteri tipici di un'economia opulenta, quando ancora il livello modesto del reddito medio avrebbe giustificato una produzione orientata verso beni di consumo di più immediata necessità.[5]

D'altro canto, mentre l'industria italiana faceva il suo ingresso nella produzione di massa dei beni di consumo durevoli, i settori industriali degli altri paesi europei passavano a produzioni ancora più avanzate; in tal modo, la modernizzazione dell'industria italiana serviva in buona sostanza soltanto a evitare che le distanze si accrescessero ulteriormente, mentre, nel quadro complessivo dell'industria mondiale, le produzioni italiane restavano concentrate nei settori a tecnologia relativamente semplice.

L'apertura verso i mercati esteri, e la conseguente necessità di sviluppare una corrente di esportazioni orientata verso i mercati dei

[5] Per la discussione che segue, si vedano Graziani 1969 e Longo 1962.

paesi industrializzati, diede luogo alla formazione di una struttura produttiva *suddivisa in due gruppi di settori distinti*, ciascuno dei quali presentava caratteristiche tecnologiche profondamente diverse. Il primo settore era rappresentato dalle *industrie esportatrici*; il secondo dalle attività produttive *orientate prevalentemente verso il mercato interno*.

3. *La tesi del dualismo economico*

Come per il problema dell'avvio del processo di sviluppo, così anche per il dualismo, si è discusso a lungo su quale vada considerato il fattore principale della struttura squilibrata dell'industria italiana. La Lutz, che è stata la prima a richiamare l'attenzione sul fenomeno, lo attribuisce all'*azione dei sindacati*, la cui forza contrattuale sarebbe sempre stata in Italia assai superiore a quel che sarebbe stato giustificato in base alle condizioni oggettive dell'economia.[6] Secondo la Lutz, i sindacati italiani, giovandosi dell'appoggio di forze politiche organizzate, avrebbero imposto livelli di salari assai superiori a quelli che un libero gioco del mercato avrebbe prodotto. Poiché i sindacati riescono a imporre il rispetto dei contratti di lavoro soltanto nelle grandi imprese, queste sarebbero state le uniche a risentire le conseguenze di un livello dei salari eccessivo. Come risultato, le grandi imprese, trovandosi svantaggiate sul mercato del lavoro, avrebbero dovuto risparmiare per quanto possibile l'uso del fattore lavoro, e introdurre invece metodi di produzione meccanizzati, giovandosi anche del fatto che esse, sul mercato dei capitali, erano assai più avvantaggiate di quanto non fossero le imprese minori. Esattamente il contrario sarebbe avvenuto, secondo la Lutz, nel settore delle piccole imprese. Queste non avrebbero risentito eccessivamente dell'azione dei sindacati riuscendo a sfuggire di fatto all'applicazione dei contratti collettivi. Grazie alla possibilità di corrispondere salari più bassi di quelli pagati dalle imprese maggiori, le piccole imprese avrebbero trovato conveniente perpetuare metodi di lavorazione primitivi, realizzando livelli di produttività molto più bassi.

[6] Il dibattito economico e politico sul dualismo italiano è riesaminato in dettaglio in Di Nardi 1981. Una discussione critica della teoria del dualismo è contenuta in Marzano 1979. Per una rassegna della letteratura sul dualismo, si veda Martucci 1983. Il pensiero di Vera Lutz è esposto in Lutz 1958 e 1962, specie capp. II, III, X, ed è stato rievocato e analizzato in Ente Einaudi 1984. Si veda anche Hildebrand 1965, cap. X, 253 sgg. e 361 sgg., che, per il mercato del lavoro, segue da vicino la Lutz.

Eckaus propende invece per attribuire le cause del dualismo alla esistenza di *discontinuità tecnologiche* che, in alcuni settori, impongono l'adozione di tecniche altamente meccanizzate (Eckaus 1955, 351 sgg.). La ripartizione dell'industria fra settore progressivo e settore arretrato verrebbe in tal modo a dipendere dalla ripartizione della domanda fra prodotti che esigono coefficienti di capitale elevati e prodotti che consentono tecniche di produzione primitive. A sua volta la rigidità dei coefficienti di produzione sarebbe dovuta al fatto che il progresso tecnologico è monopolizzato dai paesi più ricchi e industrializzati (i paesi poveri non avendo la possibilità di dedicare risorse alla ricerca scientifica). Poiché nei paesi ricchi la manodopera scarseggia e abbonda il capitale, la ricerca tecnologica sarebbe diretta a scoprire metodi di produzione sempre più intensamente capitalistici. I paesi in via di sviluppo, non disponendo di un'elaborazione tecnologica propria, non avrebbero altra strada che quella di imitare i metodi di produzione adottati nei paesi ricchi, e si troverebbero quindi costretti, per mancanza di alternative, ad adottare metodi di produzione avanzati anche quando le condizioni interne farebbero propendere per un impiego più esteso del fattore lavoro.

La discussione sul dualismo è proseguita in seguito con l'apporto di nuove chiavi interpretative. Spaventa, riprendendo e sviluppando un'impostazione di Kalecki e di Steindl, richiama l'attenzione sulle *diverse forme di mercato*, e contrappone un settore oligopolistico a un settore concorrenziale. Il primo, al riparo dalla concorrenza esterna e formato soprattutto da grandi imprese, conduce una politica di investimenti più cauta, indirizzata non già a espandere il mercato, bensì a sottrarre quote di mercato ai rivali. Poiché ciò esige una maggiore competitività, gli investimenti del settore oligopolistico sono volti ad aumentare la produttività e non ad accrescere l'occupazione. Il contrario avviene nel settore concorrenziale, dove peraltro domina la piccola impresa, che per definizione ha capacità finanziarie limitate.[7]

In seguito, Fuà ha ripreso la discussione sul dualismo utilizzando ancora una volta la *distinzione fra grande e piccola impresa*, ma ricollegandola non più al potere di mercato, bensì al *grado di avanzamento tecnologico*. Nella sua analisi, la grande impresa viene considerata come tecnologicamente avanzata, mentre la piccola utilizza tecnologie più semplici; di qui il fatto che le imprese minori riuscirebbero a sopravvivere soltanto a condizione di corrispondere salari inferiori a quelli contrattuali (Fuà 1976 e 1977).

[7] Spaventa 1959, parte II. Si veda anche Steindl 1952.

4. *Esportazioni e sviluppo dualistico*

Come abbiamo detto, è nostro avviso che i caratteri strutturali dello sviluppo economico degli anni cinquanta non possano essere oggetto di analisi separata e che esista invece un meccanismo unitario che li collega strettamente. Abbiamo anche detto che questo meccanismo *può essere ricostruito partendo dal dato di fatto costituito dalla veloce espansione delle esportazioni*, connessa al fatto che la possibilità di esportare si presentò di volta in volta soltanto per alcuni prodotti e per alcuni mercati. Il settore orientato verso le esportazioni doveva necessariamente essere efficiente e competitivo sul piano internazionale. Esso si giovava certamente della lunga esperienza di industrializzazione protetta che aveva caratterizzato l'economia italiana dalla fine del secolo XIX al termine della seconda guerra mondiale, e utilizzava i traguardi raggiunti per trasporli su un piano assai più ampio, combattivo e dinamico. In questo settore, che comprendeva l'industria meccanica, la chimica, e in un momento successivo anche alcuni settori dell'abbigliamento e delle calzature, le imprese dovevano necessariamente adottare tecnologie avanzate, caratterizzate da alti coefficienti di capitale per lavoratore; se così non avessero fatto, esse non sarebbero state in grado di offrire prodotti con requisiti qualitativi adeguati alle esigenze del mercato internazionale. Un ritmo di accrescimento della produttività molto elevato è stato infatti peculiare dei settori esportatori dell'industria italiana.

All'estremo opposto, i settori che lavoravano per il mercato interno, non essendo sottoposti alla pressione della competitività, restavano alla retroguardia per quanto riguarda produttività, efficienza e innovazioni tecnologiche. Nel settore stagnante troviamo le attività tradizionali dell'industria italiana, le industrie tessili e alimentari, nonché i grandi polmoni della disoccupazione cittadina, e cioè l'industria delle costruzioni e il commercio al dettaglio. In questi settori, la produzione continuava con i metodi arretrati di un tempo, l'aumento della produttività era di gran lunga inferiore, prevalevano

ancora imprese di piccola dimensione. Mentre il settore dinamico veniva continuamente sollecitato dall'espansione della domanda estera, il settore stagnante si limitava a rispondere all'espansione della domanda interna, senza alcuna particolare esigenza di efficienza, e quindi con la possibilità di reclutare anche manodopera non qualificata, e di impiegarla con dotazioni di capitale assai ridotte, a livelli di produttività molto bassi.

L'influsso diseguale delle esportazioni contribuisce a spiegare molte caratteristiche strutturali dell'economia italiana degli anni sessanta. In sintesi il meccanismo dell'economia italiana trainata dalle esportazioni può essere descritto come segue.

I settori esportatori, tenuti a livelli elevati di competitività, adottavano tecnologie avanzate e, nonostante il loro veloce sviluppo, creavano occupazione in misura limitata. Il perdurare della disoccupazione rendeva debole l'azione sindacale, conteneva la pressione salariale e, almeno nel settore dell'industria, provocava una caduta progressiva della quota dei salari nel valore aggiunto. Ciò eliminava le pressioni sui prezzi, sia dal lato della domanda sia dal lato dei costi. A sua volta, la stabilità monetaria favoriva le esportazioni, facilitando così l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

I mercati esteri che trainavano le esportazioni italiane erano soprattutto quelli europei. Di conseguenza, i settori dinamici erano quelli produttori di beni di consumo tipici di società a livello di reddito elevato (autoveicoli e, successivamente, elettrodomestici, televisori e simili). Lo sviluppo di tali industrie, con le connesse economie di scala, faceva declinare i prezzi relativi dei loro prodotti. In termini relativi, *cadevano i prezzi di autoveicoli, televisori e simili*, mentre crescevano i prezzi dei generi alimentari più necessari. Oltre al meccanismo dei prezzi, anche la redistribuzione del reddito contribuiva ad accrescere la domanda di beni di lusso: da un lato, si andavano formando i primi nuclei di «rendita» (redditi elevati di professionisti e altri ceti protetti), dall'altro, nei settori dinamici, si andava sviluppando una fascia di redditi di lavoro stabili ed elevati. Si produceva così la tipica «distorsione dei consumi», in virtù della quale, nonostante il livello ancora basso del reddito medio, l'economia italiana vedeva sviluppare velocemente i consumi dei generi di lusso, a scapito dei beni di consumo essenziali. Ciò non era dovuto a irrazionalità dei consumatori, ma alla distribuzione diseguale dei redditi da

lavoro e alla modificazione dei prezzi relativi, che rendeva relativamente sempre più costosi proprio i generi più necessari.

Al tempo stesso, la necessità per l'industria esportatrice di tenere alti livelli di produttività e di efficienza ritardava l'industrializzazione del Mezzogiorno. Si apriva così la strada alle grandi correnti migratorie interne ed estere.

Un meccanismo unico, basato sull'influsso selettivo delle esportazioni, può quindi spiegare il cosiddetto miracolo economico italiano, nei suoi aspetti positivi (industrializzazione, stabilità monetaria, equilibrio nei conti con l'estero) come in quelli negativi (dualismo industriale, distorsione dei consumi, mancato sviluppo del Mezzogiorno, emigrazioni torrentizie). Nelle pagine che seguono, questi aspetti saranno esaminati in maggiore dettaglio.

5. *Debolezza sindacale e distribuzione del reddito*

Il dualismo tecnologico fra settore avanzato e settore stagnante che si andava creando nell'economia italiana provocava di per sé ulteriori conseguenze che investivano l'intera struttura della produzione.

Il settore dinamico, spinto dall'esigenza di realizzare livelli di produttività e di competitività sempre più elevati, tendeva a finalizzare gli investimenti agli aumenti di produttività più che agli aumenti di occupazione. Ne conseguiva che, mentre la produttività cresceva assai velocemente, il numero di addetti assorbiti dai settori esportatori restava piuttosto limitato. *Forti guadagni di produttività e bassi aumenti di occupazione* sono la caratteristica dei settori dinamici dell'industria italiana. Esattamente il contrario avveniva nei settori stagnanti, quelli che, come abbiamo detto, lavoravano prevalentemente per il mercato interno. Qui l'assenza di motivazioni all'efficienza induceva le imprese a evitare investimenti intensi, e a seguire la domanda del mercato aumentando l'occupazione via via che le esigenze di produzione si facevano sentire. In questi settori, la procedura era quindi capovolta: aumenti di produttività modesti e rilevante accrescimento dell'occupazione. I settori delle costruzioni, del commercio al dettaglio e (specialmente nelle regioni meridionali) il pubblico impiego sono stati le grandi spugne che hanno assorbito la disoccupazione, accogliendo tutti coloro che venivano espulsi dall'agricoltura

e che non trovavano impiego nei settori dinamici dell'industria. Fra il 1951 e il 1963, l'occupazione dipendente crebbe infatti quasi dell'84 per cento nelle costruzioni, quasi del 100 per cento nel commercio, ma solo del 40 per cento nell'industria manifatturiera.

Il fatto che i settori più dinamici dell'industria assorbissero lavoro in misura modesta, e che la stragrande maggioranza dei lavoratori che abbandonavano l'agricoltura fosse costretta a trovare occupazione precaria nei settori meno dinamici, *contribuiva a ridurre la forza sindacale dei lavoratori* e di conseguenza a frenare l'aumento dei salari. Sarebbe ovviamente errato affermare che, nel decennio dell'espansione, sia mancata in Italia un'autentica azione rivendicatrice da parte delle classi lavoratrici; ma è certo che per molti anni tale azione fu sommamente debole.

La debolezza della condizione operaia si riscontrava anzitutto *all'interno della fabbrica*. Specialmente nelle grandi industrie il controllo dell'impresa veniva non soltanto esplicato sull'attività lavorativa ma veniva anche esteso alla vita privata del lavoratore. Erano anni in cui grandi imprese come la Fiat eseguivano, con la collaborazione di organi di pubblica sicurezza, controlli minuziosi sull'attività di partito dei singoli operai, e non esitavano a procedere a licenziamenti aventi contenuto e motivazione strettamente politici. Allorché, nel 1971, ebbe inizio il lungo processo per le «schedature Fiat», la magistratura reperì oltre 350 000 schede informative individuali, nelle quali l'azienda aveva fissato i dettagli della vita privata e dell'attività politica di ogni dipendente (Trentin 1971; Turone 1973, 215 sgg., 233 sgg., 261 sgg.; e soprattutto Guidetti Serra 1984).

La stessa debolezza si riscontrava altresì nella *condotta del sindacato*. I sindacati avevano di fatto imboccato una linea di collaborazione con il padronato, accettando il principio secondo cui si dovevano realizzare anzitutto gli aumenti di produttività dei quali l'industria italiana aveva bisogno, rinviando gli aumenti dei salari a un momento successivo. I sindacati maggiori erano inoltre divisi, e non soltanto per i partiti cui facevano riferimento, che erano diversi, ma anche per la condotta seguita. La Cgil, strettamente legata al Pci, seguiva *una linea rigorosamente accentratrice*; decisioni di vertice governavano le pattuizioni più minute dei singoli contratti, e fissavano modalità e tempi della lotta sindacale, dai grandi scioperi nazionali fino alle contestazioni locali e aziendali. Su una linea totalmente opposta, la Cisl, collegata alla Dc, aveva prescelto fin da allora *la via della contrattazione aziendale*. Era questo un orientamento che, negli anni successivi, in condizioni di forza ben diverse, anche la Cgil doveva finire per adottare. Ma in quegli anni la linea di conflittualità aziendale patrocinata da Pastore finiva con l'essere debole, in quanto frazionava il fronte operaio, dava agli imprenditori la possibilità di raggiungere accordi separati, ciascuno secondo le condizioni della propria impresa, consentiva un ampliamento delle diseguaglianze salariali e faceva sì che l'aumento dei salari avvenisse in misura diversa, azienda per azienda, sotto forma di slittamento salariale, quasi un'elargizione che accresceva il potere padronale e non quello dei lavoratori.

La posizione di debolezza del sindacato è provata dal fatto che, nel corso degli anni cinquanta, non vi furono in Italia scioperi di carattere nazionale aventi contenuto strettamente economico; e gli scioperi che ebbero luogo, anche se caratterizzati da partecipazione elevata, furono di durata assai breve (almeno rispetto a quanto accadeva in altri paesi industrializzati). Nel 1959, si ebbe un deciso mutamento di clima, con una prima grande ondata di scioperi nazionali. Il successo fu scarso, cosa che accrebbe il malumore operaio; ma alla fine del 1960, dopo la reazione violenta della classe operaia al governo Tambroni appoggiato dall'estrema destra, la situazione cambiò.[8] Lo sciopero degli elettromeccanici del dicembre 1960, culminato nella grande manifestazione che, per il giorno in cui fu tenuta, venne detta il «Natale in piazza», doveva segnare una svolta profonda.[9]

Nel clima di debolezza degli anni cinquanta, non vi è da stupirsi se l'aumento dei salari industriali fu estremamente modesto. Ciò non significa che nel corso del miracolo economico i salari reali non siano aumentati affatto; al contrario gli aumenti non furono trascurabili, ma, specialmente nei settori dinamici, restarono costantemen-

[8] Nel marzo 1960, l'incarico di formare un nuovo governo toccò all'onorevole Tambroni, che ottenne la fiducia del Parlamento con l'appoggio determinante del Msi. Nel luglio dello stesso anno, il Msi annunciò di voler tenere il proprio congresso nazionale a Genova. La decisione provocò violente manifestazioni di protesta che diedero luogo a duri scontri con la polizia. Il congresso venne alla fine revocato, e il 19 luglio Tambroni rassegnò le dimissioni. Il governo successivo fu presieduto dall'onorevole Fanfani.

[9] Turone 1973, 332 sgg. Si veda anche Triola 1971, 617-87, che considera il 1959 anno di confine fra un periodo di debolezza del sindacato e un periodo caratterizzato da conflittualità più accesa e continua.

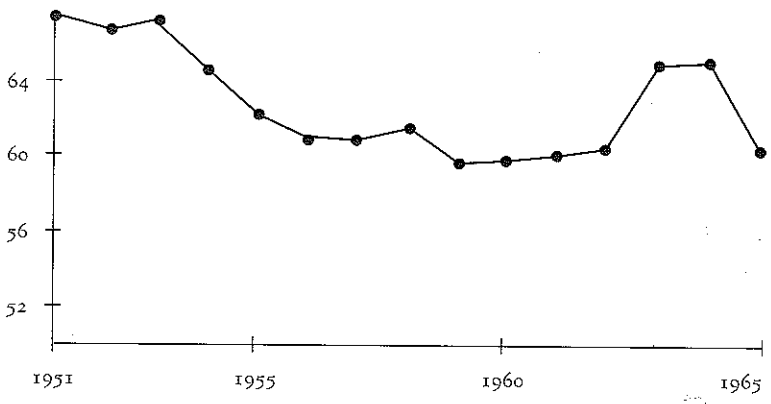

Figura 2
Quota percentuale dei redditi da lavoro dipendente sul valore aggiunto dell'industria manifatturiera, 1951-65 (redditi da lavoro deflazionati con l'indice dei prezzi al consumo).

te al di sotto degli aumenti della produttività, dando luogo alla formazione di un volume crescente di profitti e a una progressiva redistribuzione del reddito a favore dell'impresa e a danno dei lavoratori (Broglia e Pallagrossi 1963; Convenevole 1977, 117 sgg.) (fig. 2).

Ovviamente, questo progressivo ampliarsi dei margini di profitti si verificava soprattutto, se non esclusivamente, nei settori dinamici, nei quali l'aumento della produttività era più veloce e sopravanzava di gran lunga l'aumento dei salari. In tal modo, i settori più avanzati venivano a disporre in misura crescente di fondi interni per l'investimento, per cui gli investimenti in questi settori risultavano non solo appetibili, dati i profitti che generavano, ma anche finanziariamente facili a realizzarsi (Zanetti e Filippi 1967). Ciò non faceva che accrescere le distanze fra settori dinamici e settori stagnanti, così che il sistema del dualismo finiva con il perpetuarsi automaticamente.

6. *Stabilità monetaria e bilancia dei pagamenti*

Quanto abbiamo detto a proposito dell'andamento della produttività e dei salari negli anni del miracolo economico vale a spiegare anche la stabilità monetaria che caratterizzò questo periodo.

La domanda globale dipende dal livello degli investimenti e dal livello del moltiplicatore, livello che a sua volta è determinato dalla propensione al consumo. Per analizzare la formazione della domanda globale di quegli anni, occorre dunque chiedersi quale fosse l'andamento rispettivo degli investimenti e della propensione al consumo.

In tutto il periodo dell'espansione, gli investimenti furono la componente più dinamica del reddito nazionale, e crebbero a tassi assai elevati e praticamente senza interruzione in tutti i settori. Fra il 1951 e il 1962, il tasso di aumento degli investimenti globali a prezzi correnti sfiorò il 10 per cento annuo.

Il forte accrescimento degli investimenti avrebbe potuto dare luogo a una pressione inflazionistica per eccesso di domanda, se fosse stato accompagnato da un eguale accrescimento della domanda globale. Viceversa la domanda globale cresceva a ritmi più attenuati, perché il valore del moltiplicatore si riduceva di anno in anno. Abbiamo detto che la distribuzione del reddito si andava modificando progressivamente a favore dei redditi di impresa e a danno dei redditi da lavoro; poiché la propensione al consumo dei titolari di redditi da lavoro è sempre superiore alla propensione al consumo dei titolari di redditi da capitale, questa redistribuzione veniva in sostanza a togliere ai gruppi che consumano frazioni maggiori del proprio reddito per attribuirlo a gruppi che ne consumano una frazione minore. Come conseguenza, la propensione media al consumo dell'intera collettività diminuiva e con essa cadeva progressivamente il valore del moltiplicatore.

Un forte tasso di accrescimento degli investimenti accoppiato a un valore decrescente del moltiplicatore produceva una domanda globale crescente a un tasso ridotto, inferiore al tasso di accrescimento degli investimenti e pari, sempre fra il 1951 e il 1962, al 7,8 per cento annuo a prezzi correnti. La pressione della domanda globale risultava di conseguenza assai minore di quella che lo sviluppo degli investimenti avrebbe potuto produrre, e il pericolo di un'inflazione per eccesso di domanda era praticamente eliminato. Il sistema del dualismo industriale mostrava di possedere, oltre alla capacità di autoperpetuarsi, anche il requisito della stabilità monetaria.

Il periodo dell'espansione è stato infatti notoriamente un periodo di singolare stabilità monetaria. È vero che i prezzi al consumo mostravano una tendenza ininterrotta a crescere al ritmo del 3-4 per

cento all'anno. Ma tale movimento non costituiva causa di preoccupazione, sia perché fenomeni simili di inflazione strisciante erano comuni anche ad altri paesi, sia perché tale movimento era ben compensato dall'assoluta stabilità dei prezzi all'ingrosso (il cui indice in base 1953 oscillava intorno al valore 100). Nell'insieme la lira non si svalutava rispetto alle merci più di quel che non avvenisse per le altre valute, anzi se mai si svalutava di meno, tanto che nel 1958 era stata riconosciuta come la valuta più stabile del mondo occidentale e come tale aveva guadagnato l'Oscar delle valute.

In questo periodo, i prezzi all'ingrosso risultarono quasi assolutamente stazionari, salvo lievi oscillazioni in aumento e in diminuzione, peraltro pienamente compensate. La stabilità dei prezzi all'ingrosso ovviamente non poteva che rendere sempre più competitive le nostre esportazioni; così, anche per questa via il sistema risultava autopropulsivo, in quanto la stabilità interna contribuiva all'affermazione dei prodotti nazionali sui mercati esteri, e lo sviluppo delle esportazioni contribuiva a sua volta allo sviluppo della produzione interna nei settori dinamici. Il sistema si dimostrava, almeno fino a questo punto, perfettamente coerente.

Nel medesimo periodo, i prezzi al consumo risultarono lievemente crescenti, ma questo aumento derivava da un comportamento molto disparato dei singoli indici dei prezzi. Mentre i prezzi dei beni provenienti da settori esportatori tendevano a restare stazionari o a crescere molto lentamente, i prezzi dei beni provenienti da settori arretrati tendevano a crescere assai più velocemente. Anche nella struttura dei prezzi, si riproduceva così il dualismo fra settori esportatori e settori orientati verso il mercato interno. Nei settori stagnanti, i salari tendevano a crescere più della produttività, il che creava una inevitabile pressione inflazionistica da costi; nei settori dinamici, avveniva viceversa il contrario, per cui il livello dei prezzi tendeva a essere stabile. Ne conseguiva un lieve ma continuo aumento dell'indice generale, dovuto al diseguale andamento della produttività nei due gruppi di settori. È chiaro d'altra parte che tale aumento dei prezzi al consumo non rappresentava in alcun modo il risultato di una pressione della domanda globale, ma costituiva invece un caso tipico di inflazione strisciante derivante da squilibri settoriali.

7. *I movimenti migratori*

Abbiamo finora illustrato gli aspetti positivi del miracolo economico. Se il resoconto si arrestasse qui si potrebbe davvero concludere che l'impulso delle esportazioni aveva messo in moto, nell'economia italiana, quello che è stato definito il circolo virtuoso dello sviluppo, che accomuna, in una coesistenza quasi magica, lo sviluppo, la stabilità monetaria e l'equilibrio dei conti con l'estero. Ma se invece, come è necessario, prendiamo in esame anche il rovescio della medaglia, ci accorgiamo che lo stesso impulso delle esportazioni aveva messo in moto un ben diverso circolo vizioso di squilibri e di diseguaglianze. Fra gli squilibri maggiori, vanno ricordati le emigrazioni di lavoratori sia interne che verso l'estero, il sottosviluppo del Mezzogiorno, i fenomeni di urbanizzazione e di terziarizzazione.

Le correnti migratorie Abbiamo detto che i settori esportatori, dovendo conquistare spazio nei mercati esteri, erano pressati da esigenze di efficienza. Queste produssero due conseguenze di grande rilevanza strutturale. In primo luogo, come abbiamo già osservato, la creazione di nuovi posti di lavoro in tali settori fu molto modesta; in secondo luogo, come diremo meglio in seguito, la decisione di puntare sullo sviluppo di settori produttivi forti sul piano internazionale portò con sé quella di concentrare gli sforzi per lo sviluppo industriale nelle regioni del Nord, e più specificamente nelle regioni del triangolo industriale, trascurando del tutto l'industrializzazione di altre regioni, in particolare del Mezzogiorno.

Effetto di questa impostazione fu che negli anni del miracolo economico si aprì *una corrente migratoria di dimensioni estesissime*.[10] Le migrazioni erano state da lunghi anni un fenomeno tipico e drammatico dell'economia italiana. Nell'immediato dopoguerra, le scelte economiche della ricostruzione, di cui abbiamo discusso in precedenza, avevano portato i governi italiani a farsi nuovamente fautori dell'emigrazione verso l'estero, come unica via di uscita dalla miseria per molte regioni: la presa di posizione ufficiale di De Gasperi a

[10] Una ricostruzione storica delle migrazioni italiane è stata effettuata da Barbagallo 1973 e da Ascoli 1979, che esamina sia le migrazioni verso l'estero sia quelle interne.

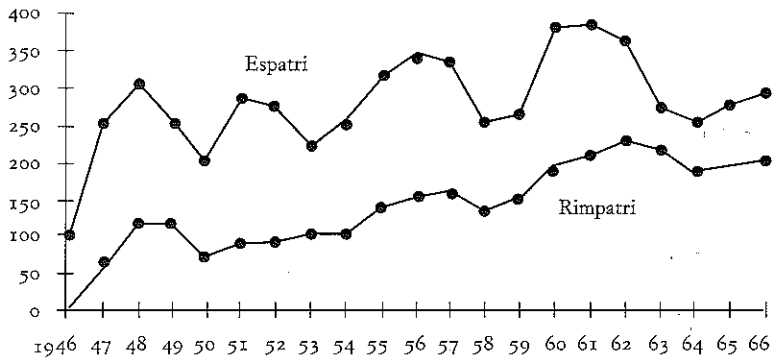

Figura 3
Movimento migratorio, 1946-66 (migliaia).

favore delle emigrazioni è nota, e dimostra come la classe politica assegnasse con lucidità, a un fenomeno patologico come quello migratorio, il ruolo preciso di sdrammatizzare il problema della disoccupazione, aiutando così lo sviluppo del paese.[11] Con il miracolo economico, le correnti migratorie subirono modificazioni. Anzitutto le emigrazioni transoceaniche persero gradualmente importanza, per fare luogo a un flusso sempre più schiacciante di *migrazioni dirette verso l'Europa*. In secondo luogo, alle emigrazioni verso l'estero si accompagnò *una corrente crescente di migrazioni interne*. Le tappe dell'emigrazione estera possono essere seguite anno per anno (fig. 3). Si può dire che l'anno di svolta sia stato il 1956, quando per la prima volta gli espatri verso i paesi europei balzarono al di sopra delle 200 000 unità, mentre quelli verso i paesi extraeuropei iniziavano un lento declino. Le migrazioni interne invece possono essere rilevate con sufficiente certezza soltanto alla data dei censimenti della popolazione, e quindi il loro andamento annuale sfugge a una osservazione precisa. Dall'analisi dei censimenti risulta che, nel decennio 1951-61, le migrazioni interne mostrarono una convergenza verso il

[11] Cinanni 1974a e 1974b, 1349. In quest'ultimo testo è contenuta la seguente citazione tratta da un Rapporto della Direzione generale dell'emigrazione del ministero degli Esteri, del marzo 1949, indicativa di come, oltre che considerazioni economiche, anche preoccupazioni politiche fossero alla base della politica italiana delle emigrazioni: «Dall'evoluzione del tenore di vita, le lotte sociali potranno essere grandemente attenuate, eliminando il pericolo che un paese di 50 milioni di abitanti venga continuamente turbato e minacciato da disordini e agitazioni, in gran parte dovuti a troppo basso tenore di vita e alla disoccupazione».

triangolo industriale, al quale affluivano emigrati sia dal Mezzogiorno sia dalle regioni più povere del Centro-Nord (soprattutto dal Veneto). In questi anni, circa 2 milioni di persone, pari al 12 per cento della popolazione presente, abbandonarono il Mezzogiorno, ripartendosi (per quel che i dati disponibili lasciano presumere) all'incirca in parti uguali fra destinazioni estere e destinazioni nazionali.[12] Nel decennio successivo, come vedremo meglio in seguito, questi movimenti dovevano mutare considerevolmente; le emigrazioni dalle regioni del Nord verso l'estero erano destinate ad annullarsi del tutto, e gli emigranti dal Mezzogiorno dovevano dirigersi per tre quarti verso destinazioni nazionali (regioni del Nord e città di Roma) e soltanto per un quarto verso destinazioni straniere. Il grosso delle emigrazioni meridionali proveniva, sia nel primo sia nel secondo decennio, dalle zone più povere del Mezzogiorno interno, mentre le zone di agricoltura più ricca e le zone urbane tendevano se mai ad acquistare popolazione. Ciò significa che intensi spostamenti di popolazione avvennero anche nell'ambito delle stesse regioni meridionali.

Bilancio demografico delle circoscrizioni italiane dal 1951 al 1971

	Saldo nat. 1951-61	*Saldo migratorio 1951-61*		*Saldo nat. 1961-71*	*Saldo migratorio 1961-71*	
Italia nord-occidentale	316 710	1 131 519	+9,08%	688 970	1 075 487	+7,65%
Italia nord-orientale	543 119	−482 920	−5,18%	574 117	140 309	+1,45%
Italia centrale	597 543	86 156	+0,95%	692 057	309 628	+3,13%
Italia meridionale e insulare	2 607 372	−2 054 359	−11,60%	2 476 894	−2 090 970	−11,50%
Italia	4 064 744	−1 319 604	−2,72%	4 432 038	−565 545	−1,09%

Fonte: Pieraccini, Marselli e Matrone 1980.

[12] Cafiero 1964. Da tutt'altro punto di vista si colloca Salvatore 1982, che giudica le migrazioni interne fenomeno benefico, avendo esse consentito ai disoccupati del Mezzogiorno di accrescere il proprio reddito. Sul piano quantitativo, è importante l'analisi di Gorgoni 1980, che osserva come gli emigrati di fatto siano assai più numerosi di quelli registrati, dal momento che gli emigrati stagionali scompaiono nel calcolo del saldo annuale.

8. *Terziarizzazione e urbanizzazione*

Lo sviluppo delle emigrazioni non riusciva tuttavia ad assorbire tutta la manodopera in cerca di occupazione. L'esodo agricolo rendeva infatti disponibili schiere innumerevoli di lavoratori, e le emigrazioni dal Mezzogiorno non facevano che accrescere il numero dei senza lavoro che si riversavano nelle regioni del Nord. Per trovare un'occupazione a costoro non restava che il settore terziario. È proprio in questi anni che ha inizio la politica di *espansione degli addetti ai servizi*, sia nella distribuzione commerciale e servizi vari, sia nel settore della pubblica amministrazione, e cioè in quei settori nei quali un aumento degli addetti non poteva essere considerato segno sicuro di progresso.

L'espansione del pubblico impiego è stato uno dei mezzi di fatto impiegati per alleviare la disoccupazione, specie meridionale, una sorta di attività sostitutiva dell'investimento diretto, che avrebbe consentito di occupare le stesse unità lavorative *in loco*, ma che, per le ragioni che poi illustreremo, non trovava la via della realizzazione. È cosa nota, anche se su questo punto mancano statistiche precise, che la grande maggioranza dei pubblici funzionari proviene dalle regioni meridionali; se si pensa che i pubblici funzionari in servizio civile superano i 3 500 000, è facile rendersi conto del grande contributo che l'espansione del pubblico impiego ha dato all'assorbimento della disoccupazione delle regioni meridionali. Analoga considerazione si può fare per le amministrazioni locali che, specie nel Mezzogiorno, sono andate gonfiando i propri quadri, con un'espansione la cui funzionalità è quanto meno dubbia (Scarpat 1970, 78 sgg.; Caruso 1974).

Si ponevano così le basi per l'inefficienza crescente della pubblica amministrazione, fenomeno sul quale dovremo ritornare assai più ampiamente in seguito.

9. *Il Mezzogiorno nel miracolo economico*

L'imponenza del flusso migratorio rendeva chiaro che la politica di intervento nel Mezzogiorno, così come era stata impostata nel 1950, era stata ormai superata dagli eventi. Le condizioni di vita

create nel Mezzogiorno dalla riforma fondiaria e dall'opera della Cassa, se potevano apparire accettabili per chi non aveva alternative e se rappresentavano un progresso di fronte alle ben più miserabili e precarie condizioni del bracciantato, non potevano tuttavia reggere il confronto con le possibilità di occupazione che offrivano le regioni settentrionali. Con il procedere dell'emigrazione l'intera struttura degli insediamenti nel Mezzogiorno veniva a modificarsi. Le zone interne erano le prime a essere abbandonate; le opere pubbliche e le infrastrutture civili che l'intervento della Cassa aveva creato finivano in buona parte per risultare inutilizzate, così come molti degli insediamenti rurali che si era cercato di stimolare nel quadro della riforma fondiaria. D'altro canto, la popolazione che non emigrava verso il Nord si muoveva verso le zone costiere, le uniche che avevano visto sorgere attività industriali e commerciali e che quindi offrivano qualche possibilità di occupazione. Accanto alle zone interne spopolate, il Mezzogiorno cominciava quindi a presentare zone costiere congestionate.

Era palese che la politica di interventi diffusi, basata su criteri più umanitari che propulsivi, rappresentava ormai una forma di spreco. Come scrisse l'economista inglese Vera Lutz, in un saggio che ebbe allora larga risonanza, le strade costruite dalla Cassa per il Mezzogiorno «servivano ormai agli abitanti del Mezzogiorno soltanto per abbandonare per sempre i loro paesi di origine».[13]

I criteri che ressero le modificazioni impresse alla politica di intervento meritano di essere ricordati. Lo sviluppo industriale delle regioni del Nord, così come più in generale quello europeo, faceva apparire in una luce totalmente diversa il problema secolare della disoccupazione del Sud. Mentre nell'immediato dopoguerra era parso che la soluzione del problema dovesse essere necessariamente interna, la situazione sembrava adesso capovolta, e la soluzione più facile, quella che gli eventi sembravano offrire spontaneamente, pareva adesso esterna, quella offerta dall'emigrazione. È vero che questa visione era destinata ad essere smentita dai fatti nel giro di pochi anni, quanti ne occorsero al miracolo economico italiano per esaurirsi; ma, in quel torno di tempo, essa parve invece una soluzione duratura. Di

[13] Lutz 1960 e 1961. Quest'ultimo saggio suscitò una risposta da parte di Ackley e Spaventa 1962.

conseguenza, parve ragionevole porre termine alla politica di carattere umanitario e inaugurare una politica nuova più aderente alla situazione presente. I criteri ispiratori di tale politica furono essenzialmente due:

a) Sotto il profilo settoriale, si realizzò una svolta precisa, a favore dell'industrializzazione; tale svolta comportò non soltanto uno spostamento di fondi verso il settore industriale, ma anche un nuovo orientamento nella politica delle opere pubbliche, che vennero prescelte in modo da risultare più strettamente funzionali allo sviluppo di nuovi insediamenti industriali. La nuova politica industriale venne d'altro canto concepita nel quadro dell'ipotesi generale che si è ricordata poc'anzi, e cioè che la disoccupazione strutturale del Mezzogiorno dovesse e potesse ormai trovare soluzione fuori dei confini del Mezzogiorno. Da questo assunto preliminare discendeva che lo sviluppo industriale doveva svolgere anzitutto la funzione di *accrescere l'efficienza* del sistema produttivo meridionale, aumentando il livello del reddito e della produttività del lavoro; non sembrava invece essenziale che l'industrializzazione dovesse risolvere anche il problema della disoccupazione. Per questa ragione, il fatto che, come vedremo, le nuove industrie del Sud abbiano assunto prevalentemente la forma di grandi impianti, a elevata intensità di capitale e con scarso assorbimento di manodopera, non può essere considerato come elemento palesemente contraddittorio nella politica degli interventi.

b) Sotto il profilo territoriale, gli interventi vennero orientati secondo un criterio di concentrazione, criterio che trovò applicazione con la creazione di un insieme di aree e di nuclei di sviluppo industriale. Questa politica segnava la fine della politica di dispersione degli interventi e la volontà di procedere individuando precisi punti del territorio nei quali lo sforzo per l'industrializzazione andava concentrato.

L'evento concreto che sanzionò la svolta per l'industrializzazione fu l'emanazione della legge 634, del 30 luglio 1957, che disciplinò *l'istituzione delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale*. La legge prevedeva che, nelle zone dotate dei requisiti necessari, venissero costituiti consorzi di enti locali. Tali consorzi avrebbero individuato i suoli da destinare ad aree di sviluppo industriale e realizzato le opere pubbliche necessarie (strade, allacciamenti ferroviari, forniture di energia elettrica, rustici industriali, altri servizi). Le imprese ubicate entro i perimetri individuati dai consorzi potevano godere, secondo la legge, di agevolazioni più elevate di quelle previste per il Mezzogiorno in generale. La legge prevedeva che, nelle zone suscettibili di sviluppi cospicui, venissero create *aree* di sviluppo, mentre i *nuclei* venivano previsti per zone a sviluppo più incerto e meno esteso. Nella concezione iniziale, la politica delle aree di sviluppo industriale doveva tendere a portare lo sviluppo industriale in un numero di zone molto ristretto. In termini generali, si può dire che le zone individuate per un autentico sviluppo industriale erano soltanto quattro: la zona di Napoli-Caserta-Salerno, il triangolo Bari-Taranto-Brindisi, la zona di Catania-Siracusa e, in un momento successivo, una quarta zona in Sardegna, quella di Porto Torres. In definitiva queste sono le zone nelle quali negli anni successivi vennero localizzate le attività industriali maggiori. Tuttavia, in seguito a pressioni locali, il numero dei consorzi che ottennero l'approvazione fu molto superiore, e ben presto le aree e i nuclei ufficialmente approvati superarono la cinquantina.

La legge del 1957 apportò innovazioni degne di nota anche in materia di agevolazioni finanziarie alle industrie. La più rilevante fu l'istituzione di *contributi a fondo perduto* che la Cassa per il Mezzogiorno veniva autorizzata a concedere a iniziative industriali, nella misura del 20 per cento del costo di costruzione dello stabilimento. Tali contributi, inizialmente previsti per i soli nuovi impianti e per imprese ubicate nei territori delle aree di sviluppo industriale, vennero in seguito estesi anche agli ampliamenti di impianti preesistenti.

Un aspetto allora molto discusso della nuova legge fu quello riguardante *le riserve a favore delle regioni meridionali*. Con la legge del 1957, le vecchie riserve vennero ridefinite e considerevolmente ampliate. All'obbligo già stabilito per le amministrazioni dello Stato di riservare a imprese meridionali il 30 per cento delle forniture e lavorazioni loro occorrenti, si aggiunse l'obbligo per le amministrazioni statali di riservare al Mezzogiorno il 40 per cento dei propri investimenti (questa norma venne poi estesa agli investimenti autostradali e a quelli dell'Enel). Si stabilì inoltre che le imprese a partecipazione statale dovessero ubicare nel Mezzogiorno una quota minima, pari al 60 per cento, dei nuovi impianti e comunque non meno del 40 per cento del totale degli investimenti effettuati. Queste norme suscitarono gravi discussioni, che videro schierati da un lato i sostenitori

dei meccanismi spontanei del mercato, i quali consideravano queste norme una forzatura che poteva produrre soltanto sprechi e inefficienze, dall'altro i sostenitori della pianificazione e delle funzioni specifiche delle imprese pubbliche come organi di intervento.

La stessa legge istituì il *Comitato di ministri per il Mezzogiorno*. A questo organo, che operò fino al 1971, vennero assegnate funzioni di coordinamento generale degli interventi, tra cui le principali erano: *a)* predisporre il piano quinquennale di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno; *b)* fissare i criteri di assegnazione degli incentivi e la graduazione delle agevolazioni. La misura delle agevolazioni variava a seconda della dimensione dell'impianto (erano preferite le iniziative minori), dell'ubicazione (erano preferite le imprese situate all'interno delle aree e dei nuclei) e del settore (lo stesso Comitato, nel formulare il programma di interventi, doveva indicare i settori prioritari); *c)* presentare al Parlamento una *Relazione annuale sull'attività di coordinamento* svolta; le *Relazioni* rappresentarono, fino alla soppressione del Comitato, la fonte maggiore di documentazione sull'economia del Mezzogiorno.

Non è facile formulare un giudizio sulla politica delle aree e dei nuclei. È certo che in concomitanza con tale politica si ebbe nel Mezzogiorno la *prima ondata cospicua di investimenti industriali*; fra il 1958 e il 1963, nella fase più accesa del miracolo economico, gli investimenti industriali nel Mezzogiorno raggiunsero per la prima volta livelli assai elevati, toccando la quota, che allora apparve eccezionale, del 25 per cento degli investimenti industriali nazionali. È altrettanto indiscutibile che questi eventi rappresentarono una innovazione considerevole nella struttura economica del Mezzogiorno. I primi impianti di grandi dimensioni furono portatori di tecnologie avanzate. Ne risultò trasformata la struttura della classe operaia; anche se, nel quadro generale dell'economia meridionale, l'occupazione nei grandi impianti non fu molto elevata, furono proprio tali impianti a dare luogo ai primi nuclei di classe operaia organizzata. Nel passato, nuclei di classe operaia erano esistiti solo nel Napoletano; adesso non soltanto lo stabilimento Italsider di Bagnoli, ma anche la nuova acciaieria dell'Italsider di Taranto, la Montedison di Brindisi, la Sincat di Siracusa, l'Anic di Gela, rappresentavano concentrazioni operaie di rilevanza non indifferente.

3.
Lotte sindacali (1963-73)

1. *Premessa*

Il decennio 1963-73 presenta caratteri diametralmente opposti a quelli che avevano dato l'impronta al periodo precedente. Sul piano della cronaca, mentre gli anni del miracolo economico erano stati anni di alto tasso di accumulazione, di stabilità monetaria, di equilibrio della bilancia dei pagamenti, il decennio successivo si presenta segnato da conflitti assai più tesi, che culminano nelle grandi lotte sindacali del 1962-63 e del 1969-70. Il tasso di accumulazione rallenta, il padronato ricorre a strategie di ristrutturazione per garantirsi aumenti di produzione anche con tassi di investimento minori, il ritmo dell'inflazione accelera, la bilancia dei pagamenti presenta un passivo cospicuo. Sul piano del dibattito, il decennio 1963-73 è pervaso invece da una volontà ininterrotta di realizzare un controllo politico del processo di sviluppo, di eliminare gli squilibri mediante interventi razionalizzatori, di attenuare i conflitti sociali attraverso una correzione delle diseguaglianze più gravi. Sono questi gli anni in cui il dibattito sulla programmazione economica si fa più intenso e continuo e in cui le parti sociali discutono quasi senza soluzione di continuità i testi di successivi documenti di programmazione, destinati a tracciare linee concordate di intervento delle autorità economiche e di sviluppo del paese. Spinge in questa direzione il fatto che, nel decennio 1963-73, il governo del paese passi nelle mani di formazioni di centro-sinistra, basate sull'alleanza fra Dc e Psi. Come diremo, questi dibattiti restano sostanzialmente confinati al piano delle idee, e la stessa approvazione del Piano quinquennale di svilup-

po economico da parte del Parlamento nel 1967 non viene di fatto seguita da alcuna misura concreta di attuazione.

Abbiamo detto che il periodo che stiamo esaminando è attraversato da profondi conflitti sociali che si manifestano in lotte sindacali accese culminate nelle due grandi offensive del 1963 e del 1969. Gli aspetti che dominano questo quadro sono, da un lato, *la forza crescente delle organizzazioni sindacali*, dall'altro, *l'avvicendarsi delle strategie padronali* dirette a combattere tale forza e a restaurare il potere padronale. I risultati tangibili della forza acquisita dal sindacato si traducono in aumenti salariali destinati a costituire un record nella storia dell'industria italiana, e in un insieme di conquiste di carattere normativo a tutela delle condizioni di lavoro, sanzionate nel 1970 con l'emanazione dello Statuto dei lavoratori. È un vero paradosso che negli stessi anni in cui la classe dei lavoratori acquista un peso sindacale e politico crescente, comincino a maturare invece altri fattori che dovranno progressivamente indebolirla sul terreno economico, primo fra tutti *il declino progressivo delle migrazioni verso i paesi europei*, non accompagnato da un aumento corrispondente nella creazione di nuovi posti di lavoro da parte dei settori produttivi interni.

Il padronato italiano si trova così a dover fare fronte a una avanzata sindacale che, in una prima fase durata fino al 1963, si verifica in regime di emigrazioni elevate e di alto livello di occupazione sia in Italia sia in Europa, e in una seconda fase, successiva al 1969, in regime di disoccupazione crescente e di emigrazioni in declino.

Sul terreno politico, l'avanzata sindacale viene accompagnata da un graduale spostamento a sinistra dell'asse politico del governo. Con il 1962 ha termine la stagione dei governi centristi, imperniati sulla Democrazia cristiana attorniata da partiti laici minori, e si avvia il cosiddetto esperimento di *apertura a sinistra*, dapprima, nel 1962, con un semplice appoggio esterno del Partito socialista, e subito dopo, dal 1963, con un governo di centro-sinistra. Il padronato industriale fece buon viso alla nuova compagine, pur sapendo che essa avrebbe rafforzato la posizione del sindacato: Vittorio Valletta, allora a capo della Fiat, salutò il nuovo governo come «frutto dello sviluppo dei tempi» (Martinengo e Rossi 1979, 139). A distanza di dieci anni, l'area del governo doveva ulteriormente estendersi, allorché il Partito comunista, abbandonata l'opposizione sistematica, offrì la propria collaborazione per superare le difficoltà create all'economia italiana dalla crisi del petrolio e dalla tempesta dei cambi esteri. Alle elezioni del 1975, il Partito comunista ottenne un cospicuo successo, che ancora una volta venne giudicato con favore dalla grande industria: Giovanni Agnelli lo definì «uno scossone salutare». Si aprì allora il «periodo dell'emergenza», nel corso del quale, come vedremo, sebbene il Partito comunista restasse fuori della compagine governativa, ogni misura di politica economica venne concordata preventivamente con i suoi esponenti.

Tuttavia, nonostante il favore con cui fu formalmente accolto lo spostamento a sinistra della maggioranza di governo, rimane il fatto che, fra il 1962 e il 1963, i provvedimenti presi o annunciati dai primi governi di centro-sinistra produssero effetti negativi sulle aspettative degli imprenditori. La *nazionalizzazione dell'industria produttrice di energia elettrica*, e la conseguente creazione dell'Enel, avvenute nel 1963, furono interpretate come il preludio per nuove e più estese nazionalizzazioni dell'industria. L'introduzione di una nuova *imposta cedolare* sui dividendi azionari, e l'istituzione della *Commissione nazionale per la programmazione economica* generarono il timore di un fisco sempre più severo con i redditi da capitale, e di uno Stato sempre più desideroso di comprimere le libere scelte dell'impresa.[1]

Sul terreno più specificamente economico, l'industria si trovò divisa fra la necessità di contrastare il rafforzamento del sindacato e quella di contenere la disoccupazione, almeno nelle sue forme più acute. In alcune fasi, come vedremo, il padronato cercò di reagire all'aumento dei salari mediante *un aumento dei prezzi*; questa via, tentata senza successo nel 1961-62, quando vigevano cambi fissi, conseguì risultati assai più tangibili dieci anni dopo, nel 1973-74, in regime di cambi flessibili. Altre volte, come nel 1964-65, allo scopo di ammorbidire l'azione sindacale, si tentò la via *della deflazione e della disoccupazione*. Alla lunga però, la via che doveva risultare più produttiva per il padronato fu quella della *ristrutturazione*, che tentata in varie forme, assunse, negli anni settanta, il contenuto del progresso tecnologico accelerato nei grandi impianti, accoppiato all'operazione di decentramento produttivo e di sviluppo della piccola impre-

[1] Fra i provvedimenti accolti con timore va annoverata anche la semplice proposta di riforma urbanistica presentata da Fiorentino Sullo, ministro dei Lavori pubblici. Tale proposta, volta a combattere la speculazione sui suoli edificabili, consentiva ai Comuni di riservarsi la proprietà esclusiva dei suoli e di riconoscere al costruttore soltanto un diritto di edificazione.

sa. Queste trasformazioni, intese a ridurre il grado di sindacalizzazione della classe operaia attraverso una grande manovra di precarizzazione della forza-lavoro, erano destinate a modificare profondamente la struttura dell'economia italiana negli anni settanta e ottanta.

2. *La nuova situazione nel mercato del lavoro*

La situazione che abbiamo descritto in relazione al decennio del miracolo economico si era modificata in misura notevole anzitutto nel mercato del lavoro. Abbiamo detto che, negli anni precedenti, l'industria manifatturiera aveva creato un numero relativamente ridotto di nuovi posti di lavoro e che un numero considerevolmente maggiore di lavoratori aveva trovato occupazione all'estero. Fra il 1951 e il 1959, infatti, l'industria manifatturiera creò all'incirca 50-60 000 nuovi posti di lavoro all'anno; il saldo migratorio (emigrati meno rimpatriati) oscillò invece intorno alle 150 000 unità, un valore triplo. Con il 1960, la situazione si capovolse. Mentre gli emigrati continuarono ad aumentare (nel 1960 e 1961, circa 180 000 all'anno, al netto dei rimpatri), per la prima volta l'industria manifatturiera creò nuovi posti di lavoro in misura ancora superiore (quasi 300 000 sia nel 1960 sia nel 1961). Questo rapido aumento di occupazione, concentrato nelle regioni del Nord, produsse un movimento dei salari verso l'alto; cominciarono a comparire in questa o quella industria, per questa o quella specialità, salari più elevati di quelli contrattuali (Ammassari 1963; Scarpat 1963; Dell'Aringa 1969, cap. III, 57 sgg.). Fino a quando si trattava di fenomeni isolati, anche se diffusi, essi riflettevano da un lato l'aumento nella domanda di lavoro, ma dall'altro anche la debolezza della classe lavoratrice, dal momento che il padronato si serviva dello slittamento salariale come arma di contrattazione individuale e quindi di divisione. Si vide ben presto invece che, al di là della piena (o apparentemente piena) occupazione, si andava determinando un concreto rafforzamento delle organizzazioni sindacali, al quale contribuivano, oltre al miglioramento delle condizioni di occupazione, anche altri fattori di natura diversa. Le emigrazioni interne avevano dato luogo a un processo dirompente, che aveva portato con violenza vaste masse rurali a contatto con gli antichi nuclei operai, realizzando una profonda presa di coscienza e una altrettanto rilevante maturazione politica della classe lavoratrice. In questa situazione si notava, nelle lotte operaie, l'adesione accesa dei lavoratori meridionali. Questa più estesa consapevolezza e partecipazione induceva le organizzazioni sindacali a darsi nuove linee organizzative e nuovi obiettivi. La rigida linea centralizzatrice, che era stata propria della Cgil in tempi ormai lontani, venne abbandonata in favore di un esteso decentramento delle trattative; e ai vecchi obiettivi salariali si aggiunsero nuove richieste di carattere normativo (Turone 1973, 353 sgg.; Pizzorno e altri 1978, 123 sgg.). Nel triennio 1960-62, il numero di conflitti nell'industria manifatturiera raddoppiò rispetto al triennio precedente (da 900 000 a oltre 1 700 000) e il numero di ore perdute crebbe di tre volte e mezzo (da 16 milioni a quasi 58 milioni). Il culmine venne raggiunto fra il 1962 e il 1963. Dopo una prima intensa ondata di scioperi, nel luglio del 1962, l'Intersind (l'associazione delle imprese a partecipazione statale), distaccando per la prima volta la propria linea da quella della Confindustria, stipulò un accordo separato. Con tale accordo venne riconosciuta per la prima volta la *contrattazione aziendale*, anche se ad essa venne assegnato un contenuto *meramente applicativo*. Nel settembre successivo, la contrattazione aziendale venne estesa ai cottimi, ai premi di produzione e ad altri aspetti. Un successivo sciopero del febbraio 1963 si concluse con la capitolazione della Confindustria, che accettò anch'essa il principio della contrattazione aziendale.

Le conseguenze di queste ondate di lotte si videro con chiarezza nella distribuzione del reddito nazionale. Negli anni precedenti, i lavoratori dell'industria, pur ottenendo aumenti salariali regolari, avevano tuttavia perso terreno in termini relativi, dal momento che i profitti erano aumentati più dei salari. Adesso per la prima volta la tendenza si invertì. Con il 1960, la quota del prodotto dell'industria spettante ai lavoratori dipendenti, quota che negli anni precedenti era andata diminuendo, arrestò il suo declino; e, dopo il 1962, aumentò decisamente fino a recuperare buona parte del terreno perduto. Poche cifre sintetizzano la situazione: nel 1953 i lavoratori dipendenti percepivano poco meno del 70 per cento del prodotto dell'industria manifatturiera; nel 1961 la loro quota era scesa al 57 per cento; nel 1963 era risalita al 65 per cento. Le lotte operaie avevano decisamente messo in gioco la distribuzione del reddito, capovolgendo una tendenza che sembrava ormai affermata e che giocava a tutto favore dei profitti.

Era chiaro che, di fronte a questa situazione, la classe padronale doveva reagire nel tentativo di recuperare le posizioni perdute. Passiamo ora a esaminare la natura e il contenuto di questa reazione.

3. *Inflazione e crisi*

La prima reazione del padronato alle conquiste operaie del 1961-63 fu il tentativo di recuperare, attraverso un aumento generalizzato dei prezzi, quanto si era perduto nel corso delle lotte salariali. Questo processo di inflazione ebbe inizio con il 1961-62, anni che segnano una svolta nella storia dei prezzi del dopoguerra.

Diversi fattori contribuivano allo svilupparsi dell'inflazione. Anzitutto, gli stessi imprenditori, messi sotto pressione dall'aumento dei salari, cercavano di difendere i propri profitti mediante l'accrescimento dei prezzi di vendita. Per le imprese maggiori, l'aumento dei salari aveva determinato la riduzione dei margini di autofinanziamento e la necessità di ricorrere al credito esterno; per le piccole, lo stesso aumento aveva compromesso l'equilibrio dei bilanci aziendali. Al tempo stesso, gli imprenditori trovavano possibile aumentare i prezzi sui mercati interni, perché in quegli anni la domanda globale era in netto aumento; il livello degli investimenti era infatti cresciuto molto sensibilmente, sia al Nord sia nel Mezzogiorno, dove si realizzava la prima grande ondata di investimenti industriali. L'aumento degli investimenti, accoppiato a un valore subitaneamente accresciuto della propensione al consumo (dovuto a sua volta alla redistribuzione del reddito derivante dall'aumento dei salari) produceva effetti moltiplicativi accelerati sulla domanda globale, favorendo così, anche dal lato della domanda, l'aumento dei prezzi.

Tuttavia quello che era possibile sul mercato interno risultava irrealizzabile nei mercati esteri. Il sistema dei pagamenti internazionali era allora basato ancora sul principio rigoroso dei cambi fissi. Inoltre in quegli anni, nei mercati internazionali prevaleva una situazione di stabilità monetaria: fra il 1960 e il 1965, gli indici dei prezzi all'ingrosso negli Stati Uniti e nella Germania occidentale, due paesi guida per i mercati mondiali, si presentavano stabili (negli Stati Uniti, l'indice dei prezzi non agricoli crebbe appena di mezzo punto, in Germania di 3-4 punti). Il padronato italiano si trovò quindi

stretto fra due vincoli. Da un lato, le rivendicazioni salariali avevano imposto aumenti di costo; dall'altro, i mercati internazionali impedivano di aumentare i prezzi di vendita. È chiaro che in tale situazione i profitti degli imprenditori venivano compressi. Le difficoltà degli imprenditori trovano una denuncia esplicita nelle *Relazioni annuali* della Banca d'Italia, nelle quali il governatore Carli, che occupava la carica dal 1960, affermò con estrema chiarezza che gli imprenditori italiani, stretti fra salari crescenti e prezzi esterni stabili, vedevano seriamente compromessa la propria posizione. Si sarebbe ovviamente potuto ricorrere a una svalutazione della lira rispetto alle altre valute nazionali (su questa manovra avremo modo di soffermarci ampiamente in seguito), ma, per quanto l'eventualità di una svalutazione venisse ventilata in diversi ambienti, le autorità monetarie internazionali non risultarono inclini ad autorizzarla.

In queste circostanze, avvenne quello che doveva necessariamente avvenire, e cioè che l'inflazione interna e l'aumento della domanda globale furono accompagnate da un *disavanzo crescente della bilancia commerciale*, che ruppe l'equilibrio nei conti con l'estero raggiunto negli anni del miracolo. Anche di fronte a questa situazione, le autorità decisero tuttavia di non abbandonare la parità esterna della lira. L'interpretazione ufficiale fu che il disavanzo nella bilancia dei pagamenti era dovuto in prevalenza a movimenti speculativi provenienti da chi non aveva fiducia nella volontà e nella capacità delle autorità italiane di ripristinare l'equilibrio interno ed esterno; e che tali movimenti speculativi andavano combattuti con provvedimenti immediati. Le autorità monetarie internazionali, accettando tale interpretazione, furono pronte a finanziare il disavanzo della bilancia dei pagamenti italiana mediante la concessione di prestiti: nel marzo 1964, il governatore della Banca d'Italia stipulò sul mercato finanziario statunitense un prestito di un miliardo di dollari, ammontare che parve allora assai elevato. Tale prestito venne reso ampiamente noto al pubblico, nell'intenzione esplicita di sottolineare la volontà delle autorità italiane di combattere la speculazione al ribasso contro la lira, e al tempo stesso di risanare la situazione senza ricorrere alla svalutazione della moneta italiana.

Posta la questione in questi termini, non restava che una sola via di uscita: arrestare l'inflazione attraverso una manovra di compressione della domanda globale, facendo così seguire alla manovra dell'inflazione una manovra di depressione.

4. *Depressione e trasformazioni industriali*

La stretta creditizia decisa nell'estate del 1963 fu di grande violenza. La creazione di base monetaria (la liquidità primaria creata dalla Banca centrale che serve di base all'intero castello dei finanziamenti bancari), che nel secondo trimestre del 1963 aveva superato i 1200 miliardi, cadde nei trimestri successivi fino a collocarsi su una media di appena 150 miliardi nei primi mesi del 1964. Una stretta simile non si era mai vista prima, se non forse nell'ormai lontano 1947, quando il governo della moneta era nelle mani di Luigi Einaudi; e non doveva rivedersi se non dieci anni dopo, nel 1974-75.

Alla stretta creditizia seguì una brusca caduta degli investimenti, che suscitò vivaci discussioni. La Banca d'Italia sostenne, nelle *Relazioni* per gli anni 1964 e 1965, che gli investimenti erano declinati come conseguenza dell'inaridirsi dei profitti, compressi dall'aumento eccessivo dei salari; e che le autorità monetarie, lungi dall'operare una stretta creditizia, si erano limitate a ridurre la liquidità per adeguarla alla caduta della domanda globale. Questa tesi venne vivacemente contrastata da Modigliani e La Malfa i quali, in un saggio che ebbe vasta diffusione, sostennero che l'aumento dei salari avrebbe potuto tutt'al più scatenare un'inflazione, mentre la carenza di finanziamenti per gli investimenti non poteva che derivare da una politica restrittiva delle autorità monetarie (Modigliani e La Malfa 1966). Lo stesso governatore della Banca d'Italia ammise molti anni dopo che la stretta creditizia era stata messa in atto con vigore (Carli 1977, 39). Vi è tuttavia un particolare che ricerche successive hanno messo in luce, e precisamente che, sebbene la grande caduta degli investimenti industriali sia avvenuta dopo la stretta creditizia, e cioè nel 1964, *gli investimenti delle grandi imprese private* avevano iniziato il loro declino con uno o due anni di anticipo, quando di stretta creditizia non era ancora a parlarsi.[2]

Quale che ne sia stata la causa, la caduta degli investimenti fu violenta. Nel 1963, gli investimenti effettuati nel settore industriale avevano superato i 2500 miliardi; nel 1964 scesero a 2000 miliardi, con una contrazione del 20 per cento, e nel 1965 a 1500 miliardi, con una ulteriore diminuzione del 20 per cento. La caduta degli investimenti produsse una caduta di occupazione; calò la domanda di

[2] Zanetti 1977, 383-85. Si vedano le osservazioni di Sylos Labini 1977, specie cap. III.

beni di consumo, e il meccanismo circolare della depressione si mise in moto. L'ottobre 1963 fu il mese in cui la produzione industriale toccò il livello più elevato; dal mese successivo essa prese a declinare e l'economia italiana, dopo dodici anni di espansione pressoché ininterrotta, entrò in una fase di crisi.

Il declino della produzione portò con sé un declino altrettanto rapido dell'occupazione. Gli addetti all'industria manifatturiera avevano sfiorato i 5 400 000 nel 1963; l'anno successivo, l'occupazione incominciò a declinare per precipitare addirittura nel 1965, anno in cui quasi 140 000 lavoratori dell'industria manifatturiera rimasero senza lavoro. Negli stessi anni si ebbe, quasi automaticamente, una ripresa delle emigrazioni, e nel 1965 il saldo migratorio tornò a sfiorare le 90 000 unità.

La condotta delle autorità sembrava volta più a prolungare che non a porre termine alla depressione. Le stesse autorità economiche riconoscevano che una autentica politica di ripresa non era stata mai avviata, e gettavano la responsabilità dell'intera situazione sul disavanzo, effettivo o potenziale, della bilancia dei pagamenti. Ma questa volta, il ragionamento era ancora meno giustificato che in precedenza; infatti, in quegli anni, la bilancia dei pagamenti presentava un passivo che non era dovuto a eccessive importazioni di merci, ma unicamente a eccessive esportazioni di capitali finanziari. Accadeva infatti che imprenditori e finanzieri italiani trovavano conveniente

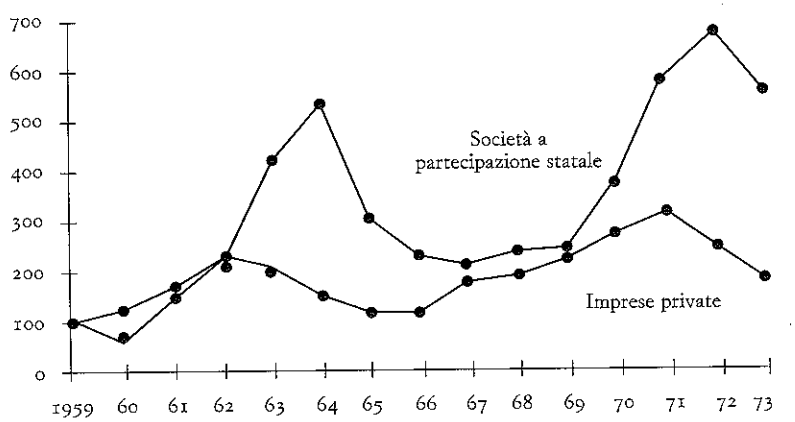

Figura 4
Investimenti delle imprese pubbliche e private, 1959-73 (1959 = 100).

impiegare fondi per acquistare titoli esteri, in modo da sfuggire al fisco ed eventualmente realizzare dei guadagni se, come si tornava a dire di tanto in tanto, la lira fosse stata svalutata.

Le *esportazioni di capitali* non erano una novità. Esse erano cominciate fin dal 1963, quando il primo governo di centro-sinistra aveva istituito una nuova imposta (la cosiddetta imposta cedolare) sui redditi dei titoli azionari, e aveva proceduto alla nazionalizzazione dell'industria elettrica. Da allora, finanzieri e capitalisti avevano cominciato a vendere titoli sulle borse italiane, trasferendo i proventi all'estero e comprando titoli stranieri (o magari anche titoli italiani, che però essendo acquistati all'estero sfuggivano all'applicazione dell'imposta). Il trasferimento all'estero avveniva per molte vie. Alcune di queste erano più avventurose e consistevano nel far passare clandestinamente attraverso la frontiera pacchi di biglietti di banca italiani, che poi venivano ripresentati alla Banca d'Italia e convertiti in valuta straniera; altre, quasi ufficiali, si basavano sulla collaborazione delle banche italiane e delle banche corrispondenti all'estero.

In queste condizioni, sostenere che la bilancia dei pagamenti era passiva, e che tale passivo giustificava una politica di restrizione della produzione interna, era doppiamente in malafede. In primo luogo perché seguendo questa strada, si comprimeva la produzione interna e si creava disoccupazione soltanto per compensare le fughe di capitali; il che significava lasciare lavoratori disoccupati per consentire ai finanzieri di portare i loro capitali al riparo dal fisco. In secondo luogo perché le fughe di capitali avvenivano, come abbiamo detto, attraverso le banche; e la Banca d'Italia avrebbe fatto meglio a esercitare più seriamente le proprie funzioni di controllo sull'intero sistema bancario, invece di lamentarsi, accusare gli speculatori, ma nella sostanza chiudere un occhio e permettere che le fughe di banconote continuassero. Ma nessun provvedimento amministrativo di qualche efficacia contro le fughe di capitali venne preso, se non molto più tardi, nel 1970 e successivamente nel 1974 (Izzo e altri 1970).

5. *La ristrutturazione in fabbrica*

Sul piano dell'organizzazione produttiva, le trasformazioni che il padronato realizzò nel corso della depressione restarono essenzialmente limitate all'interno della fabbrica; vedremo, infatti, che soltanto dopo il 1970 ebbe inizio la ristrutturazione esterna alla fabbrica sotto forma di decentramento produttivo. Tuttavia, pur nei limiti di una operazione interna alle singole aziende, la riorganizzazione fra il 1964 e il 1969 fu tutt'altro che lieve, e investì aspetti sia tecnologici sia finanziari.

Sul piano tecnologico, la razionalizzazione produttiva fu considerevole e, cosa maggiormente degna di nota, consentì aumenti ragguardevoli di produttività anche senza grandi investimenti. La razionalizzazione consistette soprattutto in modificazioni organizzative, in forti aumenti dei ritmi di lavoro, nell'uso esteso del lavoro straordinario e degli incentivi individuali. Queste procedure accrebbero la produzione dei grandi impianti riducendo l'occupazione. Ovviamente, questo processo di razionalizzazione risultò anche estremamente selettivo: come apparve presto chiaro ai sindacati, i lavoratori che riuscivano a conservare il proprio lavoro erano quelli che meglio potevano resistere ai nuovi ritmi, e cioè i lavoratori «nel fiore dell'età», mentre venivano gradualmente espulsi tutti gli altri, e cioè i più giovani, gli anziani, e le donne.[3] *Sul piano finanziario*, l'opera di razionalizzazione fu altrettanto intensa. In questi anni, fusioni e incorporazioni di imprese avvennero in grande numero, e attraverso di esse si realizzarono sia collegamenti volti a raggiungere una maggiore efficienza, sia acquisizioni di imprese minori da parte di complessi maggiori, che approfittavano dello stato di crisi per consolidare a buon mercato la propria posizione. Sempre sul piano della struttura finanziaria, si avviò, negli stessi anni, *l'espansione veloce dell'industria pubblica*. Fin dal 1963, l'industria produttrice di energia elettrica era stata nazionalizzata e al posto delle vecchie imprese a capitale privato (nel Nord) o semipubblico (nel Mezzogiorno) era sorto il nuovo Ente nazionale per l'energia elettrica, l'Enel. Questo provvedimento, realizzato attraverso contrasti non lievi, venne seguito dal passaggio sotto il controllo pubblico del settore telefonico. L'acquisizione da parte dell'industria a partecipazione statale di considerevoli quote di capitale della Olivetti e della Montedison, imprese queste che erano fino allora rimaste strettamente nelle mani del capitale privato, sanzionò la graduale estensione del capitale pubblico alla quasi totalità della grande industria.

[3] De Cecco 1972. L'aumento della produttività del lavoro nell'industria fu notato anche da Tarantelli 1970, cap. II, che però l'attribuisce al fatto che, nelle fasi di depressione, gli impianti che rimangono in funzione sono i più moderni e produttivi.

6. *L'autunno caldo del 1969*

L'anno 1969 segnò un punto di svolta nella lotta sindacale. Le trattative per il rinnovo dei contratti collettivi diedero luogo a conflitti particolarmente violenti, tali da superare largamente il clima di conflittualità del 1962, che pure a suo tempo era parso di durezza eccezionale. Nel 1969 le ore perdute per conflitti nell'industria manifatturiera superarono i 200 milioni (nel 1962 erano state 113 milioni) e la durata dei conflitti sfiorò le 100 ore (nel 1962 non aveva raggiunto le 60) (fig. 5). L'autunno di quell'anno è stato denominato *l'autunno caldo del 1969*. Nel dicembre dello stesso anno, la strage di piazza Fontana (una bomba collocata da mani ignote provocò una strage in una banca milanese) diede il tragico avvio a quella che venne detta in seguito strategia della tensione.

Molteplici fattori agivano nel senso di accrescere la conflittualità operaia. Da un lato, come reazione alla linea centralizzatrice della Cgil, i collettivi operai delle singole fabbriche erano andati elaborando linee di conflittualità largamente indipendenti, sfruttando i princìpi della contrattazione aziendale ormai divenuta patrimonio accettato delle relazioni industriali. In questa lotta autonoma, i lavoratori delle singole fabbriche introducevano obiettivi nuovi: non più l'aumento del salario (che oltretutto l'esperienza mostrava facilmente vanificato dall'inflazione) ma rivendicazioni di carattere normativo, quali riduzioni dei ritmi di lavoro, limitazioni alla mobilità fra impianti e fra reparti, restrizioni all'uso dei cottimi e degli straordinari, miglioramenti dell'ambiente di lavoro. Tali richieste, formulate da lavoratori addetti a uno stesso impianto, venivano ovviamente sostenute con tenacia e combattività assai più elevata. D'altro canto, i vertici sindacali nell'intento di non perdere le redini del movimento operaio avviavano altri cicli di lotte, vertenti questi su temi di largo respiro, che, oltre alle modifiche di carattere normativo, includevano pattuizioni con le quali le imprese si impegnavano a effettuare determinati investimenti sociali. Furono questi i cosiddetti *scioperi per le riforme*, e cioè per la casa, per i servizi sociali, per il Mezzogiorno, per i trasporti urbani. Si realizzava così una doppia ondata di conflitti, gli uni provenienti dalla fabbrica, gli altri dai vertici sindacali.

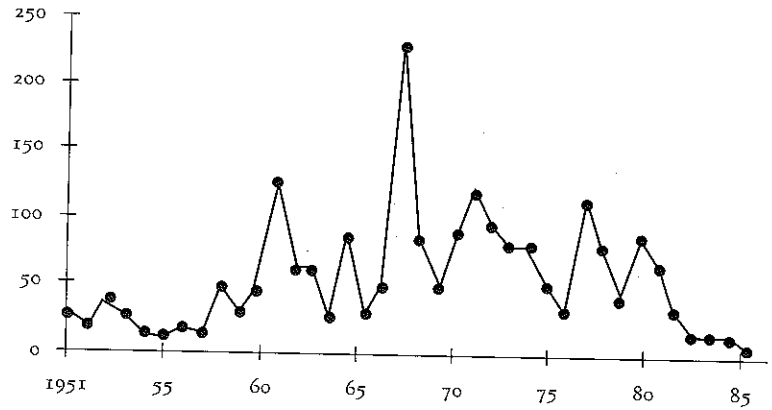

Figura 5
Ore di lavoro perdute per scioperi nell'industria, 1951-88 (milioni).

I risultati ottenuti furono diversi a seconda dei casi. Le lotte per le riforme ebbero esiti assai limitati e diluiti nel tempo; ma molte conquiste normative furono acquisite in modo concreto: limiti effettivi vennero riconosciuti alla mobilità del lavoro, che in passato era stata utilizzata assai spesso non per scopi produttivi ma in funzione antisindacale, vennero abolite le «gabbie salariali», e cioè le differenze territoriali nei salari minimi contrattuali, in virtù delle quali i lavoratori dell'industria meridionale venivano sistematicamente retribuiti meno di quelli settentrionali, vennero concesse ai lavoratori dell'industria 150 ore annuali per attività formative, vennero riconosciute specifiche tutele di natura procedurale in tutti i rapporti fra lavoratore e datore di lavoro. L'insieme delle conquiste venne sanzionato nel 1970 con l'emanazione del cosiddetto Statuto dei diritti dei lavoratori. Oltre a tali modificazioni normative, le lotte sindacali produssero aumenti salariali molto cospicui.

7. *La ristrutturazione fuori della fabbrica*

La situazione cui il padronato italiano si trovava a far fronte dopo il 1969 si presentava particolarmente complessa. Da un lato, appariva necessario proseguire nel consolidamento della struttura industriale, sviluppando nuovi settori, accrescendo la concentrazione tecnica e finanziaria, riducendo il costo del lavoro al fine di ottenere

una maggiore competitività dei prodotti italiani sui mercati esteri.[4] Dall'altro, occorreva tenere conto di un mercato del lavoro che si era mostrato particolarmente conflittuale, nonostante le condizioni di sostanziale disoccupazione. Di fronte a tale situazione, il consueto strumento della deflazione non appariva praticabile. L'arma della deflazione era risultata appropriata quando si poteva contare su un flusso migratorio capace di assorbire, almeno in parte, i lavoratori rimasti disoccupati. Ma adesso, con un flusso migratorio ridotto a un livello minimo (nemmeno 40 000 unità nel 1969, meno di 10 000 nel 1970, poco più di 3000 nel 1972) la situazione si presentava sostanzialmente diversa. Tanto più che la caduta del saldo migratorio non era dovuta a mere ragioni congiunturali e transitorie, ma soprattutto a fattori strutturali, e quindi destinati a permanere, consistenti nella concorrenza che i lavoratori italiani incontravano da parte di lavoratori provenienti da paesi esterni alla Cee (Comunità economica europea) (in prevalenza jugoslavi, turchi e spagnoli).

La strategia messa in atto dal padronato fu una vasta e complessa manovra di *ristrutturazione dell'apparato produttivo*, che questa volta venne attuata non solo all'interno della fabbrica, come era avvenuto nel quinquennio fra il 1964 e il 1969, ma anche e soprattutto all'esterno della fabbrica, attraverso la pratica del *decentramento produttivo*. La manovra, di cui si cominciò ad avere sentore attraverso le denunce dei sindacati intorno al 1970, fu ovviamente assai lenta a esplicarsi e si protrasse anche negli anni successivi al 1973, quando, come vedremo, venne accompagnata sul terreno politico da un'azione parallela di «normalizzazione» dei rapporti sindacali. La ristrutturazione fu sviluppata su piani diversi, da quello finanziario, a quello territoriale, a quello tecnologico e investì l'industria italiana assai estesamente in tutti i suoi settori. Per quanto sia difficile dare una rappresentazione sintetica di questo processo, vale la pena di indicarne alcuni aspetti principali, distinguendo per settori.

a) I settori dell'industria pesante Per i settori dell'industria pesante, che comprendono anzitutto la siderurgia, la chimica e la petrolchimica, il problema centrale è quello dell'acquisizione di mezzi finanziari a basso costo. In questi settori, l'occupazione cresce lentamente, e gli aumenti di produzione vengono realizzati soprattutto attra-

[4] Per la discussione che segue si vedano i saggi raccolti in Graziani 1975b, in particolare quelli di Vianello, Alzona e Brusco.

verso investimenti poderosi che richiedono mezzi finanziari cospicui. A titolo indicativo, si può ricordare che, fra il 1961 e il 1971, nella metallurgia e nella chimica l'occupazione è aumentata soltanto del 22 e del 30 per cento rispettivamente, mentre la produttività del lavoro è cresciuta del 62 e dell'82 per cento.

Posti di fronte a un problema essenzialmente finanziario, questi settori trovarono strade per fare ricorso, direttamente o indirettamente, a fondi pubblici.

Una ulteriore via seguita dalle imprese nel tentativo di consolidare la propria posizione fu quella della revisione della *dislocazione territoriale degli investimenti*. Gli investimenti del triangolo industriale continuarono a segnare il passo senza recuperare il livello del 1963; una situazione quindi di totale ristagno. Completamente diverso è invece il quadro degli investimenti industriali nel Sud. Qui il livello del 1963 venne recuperato fin dal 1969 e finì col superare di oltre una volta e mezzo quello raggiunto al culmine dell'espansione. In questo sviluppo degli investimenti industriali nel Sud le *imprese a partecipazione statale* svolsero un ruolo assai rilevante (fig. 6). Nel 1960 gli investimenti effettuati nel Mezzogiorno da tali imprese rappresentavano circa un terzo degli investimenti industriali nel Sud; nel 1970, tale quota aveva superato il 50 per cento. Negli anni che stiamo esaminando si verificò dunque un autentico processo di dislocazione degli

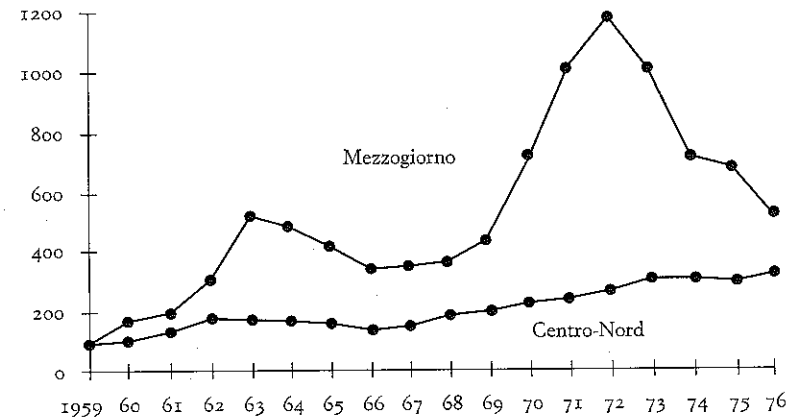

Figura 6
Investimenti delle imprese a partecipazione statale nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, 1959-76 (miliardi di lire).

investimenti industriali verso il Mezzogiorno. In tale trasferimento, le industrie più attive furono quelle pesanti; ne è prova il fatto che l'aumento di occupazione nel settore industriale del Mezzogiorno fu assai inferiore a quello che si sarebbe potuto attendere considerando le sole cifre degli investimenti. Esaminando i dati sull'occupazione industriale, noteremo che, a partire dal 1967, anno in cui si verificò la ripresa degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, l'occupazione nell'industria crebbe in misura estremamente ridotta; appena il 2,9 per cento fra il 1967 e il 1971. Nel triangolo industriale, viceversa, nonostante il ristagno degli investimenti, l'occupazione nell'industria manifatturiera crebbe del 6,4 per cento.

b) I settori della grande impresa ad alta intensità di lavoro I settori nei quali si trovano grandi imprese ad alta intensità di lavoro sono essenzialmente quelli della grande meccanica, della produzione di apparecchi elettrici, della gomma, dell'industria tessile. Per questi si pone anzitutto un problema di lotta alla pressione salariale, di riduzione dei costi del lavoro, di creazione di un clima di efficienza e di pace in fabbrica.

Le vie seguite per realizzare tali obiettivi furono due: la via della *ristrutturazione* e quella delle *riforme*, come tentativo di avviare un dialogo con il sindacato. Discuteremo più oltre il dibattito sulle riforme e la posizione in esso assunta dalla grande industria. Esaminiamo invece subito il tema della ristrutturazione.

Per i settori ad alta intensità di lavoro, il processo di ristrutturazione consistette in un insieme svariato di misure riorganizzative volte sia a ridurre il livello dei salari sia ad accrescere la produttività del lavoro senza dover effettuare investimenti corrispondenti.[5] Negli anni precedenti, come abbiamo ricordato, la ristrutturazione si era svolta prevalentemente all'interno della fabbrica, ed era stata attuata riorganizzando le lavorazioni, intensificando i ritmi, cercando di reintrodurre il lavoro straordinario in luogo dell'assunzione di nuovi lavoratori. Ma, negli anni di cui stiamo discutendo, dopo le vicende dell'autunno caldo, questa via non era più accessibile; le imprese fecero ricorso allora alla ristrutturazione fuori della fabbrica, realizzata attraverso la pratica del *decentramento produttivo*. Numerose grandi industrie presero a ridurre il numero dei lavoratori occupati direttamente all'interno dell'impresa per trasferire fuori delle mura aziendali tutti i processi che potevano tecnicamente essere distaccati. Nell'ambito della fabbrica vennero trattenuti i processi fondamentali, quelli che richiedevano macchinari particolarmente pesanti e complessi; tutte le fasi intermedie vennero invece trasferite a opifici minori, a piccole imprese padronali, o addirittura affidate a lavoranti a domicilio. In questo modo, si ottennero almeno tre risultati principali. Da un lato, *il costo del lavoro venne ridotto*. Infatti, nelle imprese minori o nel lavoro domiciliare, non vi sono limiti rigorosi di orario, il pagamento viene effettuato a cottimo (sistema cui i sindacati di fabbrica si oppongono) e in larga misura è possibile sfuggire all'applicazione delle norme della legislazione sociale. In secondo luogo, *si ottenne una flessibilità molto maggiore* nell'utilizzazione della forza-lavoro; una volta trasferita la manodopera in piccoli opifici o a domicilio, fu assai più facile servirsene in misura maggiore o minore a seconda della convenienza del momento, mentre con i lavoratori concentrati in fabbrica ogni riduzione di addetti comportava licenziamenti che creavano sempre difficoltà e sollevavano contestazioni da parte sindacale. Infine, risultato non meno rilevante, si realizzò *un allentamento della pressione sindacale*, in quanto la classe lavoratrice, progressivamente dispersa e divisa, era assai più difficile da coalizzare in un'azione sindacale unitaria. Questa specifica forma di decentramento delle attività produttive diede luogo, in alcune regioni e in numerosi settori, al fiorire di una popolazione di imprese minori che solo in apparenza potevano sembrare superate dal progresso tecnico, e che viceversa, in questa nuova forma di divisione del lavoro fra grande e piccola impresa, trovavano ampi spazi di sviluppo. L'intera struttura dimensionale dell'industria ne risultò considerevolmente modificata.

I riflessi della ristrutturazione andarono al di là della organizzazione interna dell'impresa, estendendosi all'intero mercato del lavoro. Lo sviluppo delle piccole imprese padronali e l'espansione del lavoro a domicilio si realizzarono soprattutto utilizzando le frange marginali della popolazione lavorativa e cioè i giovani o gli anziani e la manodopera femminile. Il che poteva avvenire proprio perché esisteva un'offerta di lavoro abbondante nelle frange marginali della forza-lavoro escluse dal lavoro di fabbrica, dove venivano reclutati soltanto lavoratori nelle classi centrali di età, quelli che erano anche

[5] Paci 1973, specie cap. x, 281 sgg., che contiene un'ampia bibliografia. Si vedano anche Del Monte e Raffa 1977, e, sul lavoro a domicilio, Frey 1973 e Brusco 1973.

meno disponibili per lavori precari. Questo, negli anni della ristrutturazione, non era casuale: se le imprese avessero reclutato lavoratori anche nelle fasce marginali, avrebbero inaridito l'offerta di lavoro per gli opifici minori e le lavorazioni domiciliari, che, viceversa, era nel loro interesse sviluppare.

A sua volta, questa trasformazione del mercato del lavoro ebbe ripercussioni sui flussi migratori interni. Lo sviluppo del lavoro a domicilio, con una utilizzazione capillare della forza-lavoro, produce presumibilmente una riduzione delle possibilità di assorbimento del lavoro proveniente da altre regioni da parte del settore industriale. Di conseguenza, lo sviluppo del decentramento produttivo si accompagnò a un declino parallelo nel flusso di migrazioni interne.

8. *Il Mezzogiorno nelle trasformazioni del 1964-73*

Abbiamo già ricordato come, dopo il 1958, negli anni della grande espansione, la politica meridionalista avesse compiuto *una svolta decisiva verso l'industrializzazione*, in particolare verso un'industrializzazione concentrata in un numero ristretto di aree costiere, mentre nelle zone interne ci si limitava per lo più ad attendere che l'esodo spontaneo della popolazione eliminasse il bisogno di qualsiasi intervento. Questa linea di azione suddivideva idealmente il Mezzogiorno in due parti, l'una (fatta di poche aree costiere) destinata a diventare sede di insediamenti agricoli e industriali ricchi e moderni, l'altra (costituita dalla porzione maggiore del territorio) lasciata a un progressivo abbandono.

Con il primo Piano verde, approvato nel 1960, la politica agraria nazionale aveva abbandonato l'obiettivo di accrescere l'occupazione agricola, e si orientava decisamente verso una linea di efficienza e di aumento della produttività (Fanfani 1977; Gorgoni 1978; Fabiani 1986). In questo quadro, veniva favorita la meccanizzazione dei processi produttivi, nell'intento sia di aumentare l'efficienza delle aziende agricole, sia di creare uno sbocco protetto alle produzioni dell'industria meccanica e chimica (trattori e altre macchine agricole da un lato, fertilizzanti dall'altro furono i grandi sbocchi che l'industria italiana si procurò in tal modo presso il settore agricolo). È chiaro d'altro canto che questo indirizzo della politica agraria nazionale non faceva che accelerare l'esodo agricolo, soprattutto dalle zone interne del Mezzogiorno, dove le possibilità di meccanizzazione e di riconversione erano assai più problematiche. La politica agraria comunitaria agiva di fatto nella medesima direzione. La Comunità europea aveva optato per una linea che mirava a sostenere i redditi agricoli *attraverso il sostegno dei prezzi*. Questa politica, a parte i suoi discussi caratteri di inefficienza, risultava largamente selettiva e carica di favoritismi. Infatti, mentre interventi basati sulla trasformazione delle strutture avrebbero potuto creare aziende efficienti diffuse in tutto il territorio, il sostegno dei prezzi agiva in misura diseguale: cereali, prodotti lattiero-caseari e altre produzioni tipiche dell'agricoltura padana, inglese e francese ottennero il livello di protezione più elevato, mentre i prodotti tipici del Mezzogiorno, vite, olivo, agrumi, ottennero gradi di protezione assai scarsi. Anche questo, riducendo ulteriormente il reddito agricolo del Mezzogiorno, non poteva che accentuare il flusso di esodo. Nel 1968, l'indirizzo efficientista e favorevole alla formazione di grandi aziende agricole a conduzione capitalistica, che era sempre stato seguito dalla Comunità europea, ricevette la sua consacrazione ufficiale nel famoso Memorandum Mansholt. Questo documento, nel tracciare le linee della politica agraria comunitaria, prevedeva per l'agricoltura europea un avvenire di progressiva concentrazione, meccanizzazione, produttività crescente, mentre alle aziende contadine riservava soltanto un intervento assistenziale che, attraverso forme di pensionamento per i lavoratori rimasti sulla terra, le avviasse alla scomparsa totale.

Se la politica agraria, nazionale e comunitaria, giocava a danno della parte più estesa del Mezzogiorno contadino, anche gli eventi successivi alla crisi del 1963 inasprivano la situazione, introducendo un conflitto di interessi regionali fra Nord e Sud. I fenomeni di congestione, che si andavano manifestando nelle regioni industrializzate del Nord, rendevano urgente l'esecuzione di opere infrastrutturali destinate ad attrarre nell'orbita del triangolo industriale province dapprima estranee al più intenso sviluppo della grande industria. Sorgeva così anche nel Nord un fabbisogno di investimenti in capitale fisso sociale, elemento questo che per la prima volta portava le regioni settentrionali in conflitto con quelle meridionali anche sul terreno delle opere pubbliche.

Nel 1965, quasi a conciliazione di queste esigenze opposte, ven-

nero approvati due provvedimenti di legge. Il primo fu la legge 717, del 26 giugno 1965, che, nel prorogare la scadenza della Cassa per il Mezzogiorno, rimaneggiò ampiamente la legislazione sugli incentivi. L'altro fu la legge 614, del 22 luglio 1966, che istituì una serie di provvidenze parallele per le cosiddette *aree depresse del Centro-Nord*.

Un secondo elemento di conflitto era insito nello sviluppo delle attività direttamente produttive. Con la crisi del 1964, l'industria del Nord aveva subìto una riduzione sensibile di domanda, e, nella ricerca di mercati sostitutivi, si andava orientando non solo verso i mercati esteri, ma anche verso i mercati nazionali che fino a quel momento erano stati sfruttati di meno. Cominciava così, fra il 1964 e il 1966, l'espansione commerciale dell'industria settentrionale verso i mercati delle regioni meridionali. La conseguenza di tale espansione non poteva essere che una crisi progressiva dei settori più deboli dell'industria del Sud, e particolarmente dei settori costituiti da imprese di piccole dimensioni, cresciute sotto la protezione degli incentivi e sotto la tutela ben più valida di un mercato fino a quel momento sostanzialmente chiuso alle importazioni da altre regioni. Gradualmente si facevano strada nei mercati del Mezzogiorno non soltanto le imprese maggiori del Centro-Nord ma anche numerose imprese di medie e piccole dimensioni. Accadde così in quegli anni, e ancor più in quelli successivi, che il settore tradizionale del Mezzogiorno venne a risentire le conseguenze negative della concorrenza mossa da piccole e medie imprese di altre regioni. Non pochi autori, notando questo fatto, ne trassero la conclusione che la carenza dell'industria meridionale non fosse una carenza di dimensioni o di tecnologie, ma di iniziativa imprenditoriale.[6]

Come abbiamo ricordato, nelle sue fasi iniziali la politica industriale per il Mezzogiorno era stata ispirata, a somiglianza di quanto veniva fatto nel settore agricolo, all'obiettivo della occupazione. Gli incentivi finanziari erano stati riservati alle imprese di minore dimensione, con l'intento specifico di facilitare la formazione di una rete di imprese medie e piccole, che contribuissero, mediante l'impiego di tecnologie meno elaborate, ad accrescere l'occupazione industriale. In linea di principio, tutte le iniziative maggiori (quelle che superavano i 6 miliardi di investimento iniziale) dovevano invece restare escluse da ogni sussidio finanziario. Viceversa, nel periodo che stiamo esaminando, attraverso un processo di revisione graduale, utilizzando i poteri discrezionali del Comitato di ministri per il Mezzogiorno e non di rado ricorrendo ad autentiche astuzie (ad esempio, fingendo di frazionare gli investimenti, e facendo figurare singole parti dell'impianto come iniziative autonome dovute a imprese diverse), gli incentivi più sostanziosi vennero gradualmente applicati anche ai grandi investimenti.

[6] La carenza di capacità imprenditoriali è stata analizzata da Amendola e Baratta 1978, e da Del Monte e Giannola 1978, 249 sgg.; si veda anche La Francesca 1979. L'ipotesi che l'industria tradizionale del Mezzogiorno sia stata danneggiata dalla concorrenza proveniente dall'industria del Centro-Nord è stata avanzata da Graziani 1975a, 30, e da Graziani e Pugliese 1979. Tale ipotesi, ripresa da Camagni 1976, 492-95, sulla base di un'analisi quantitativa, è stata criticata da Pigliaru 1987, che esamina l'andamento del valore aggiunto settoriale dell'industria meridionale.

Due forze distinte premevano in questa direzione. Da un lato lo sviluppo industriale delle regioni settentrionali rendeva meno pressante il problema dell'occupazione nelle regioni meridionali e al tempo stesso faceva apparire fruttuoso liberare manodopera per le regioni del Nord. D'altro canto, appariva sempre più chiaro che la limitazione imposta agli incentivi, a favore delle imprese minori, avrebbe reso impossibile la costruzione nel Sud di un settore industriale ampio e moderno; private degli incentivi, le imprese maggiori non avrebbero mai realizzato investimenti consistenti nel Mezzogiorno. Fu così che, per ottenere alcuni investimenti industriali su vasta scala, fu necessario accordare alle imprese maggiori gli stessi incentivi (e forse anche facilitazioni maggiori) concessi alle minori. La prassi iniziò con la concessione di sussidi finanziari in via eccezionale e in deroga alle norme vigenti; proseguì con l'instaurazione della cosiddetta *contrattazione programmatica* (nel cui ambito si riteneva di poter compensare concessioni fatte alla grande impresa con vincoli e limiti imposti nell'interesse pubblico alle scelte degli operatori privati); e sboccò finalmente nel pieno riconoscimento legislativo, attuato con legge dell'ottobre 1971.[7]

La nuova legge di rinnovo della Cassa, la 853 del 26 ottobre 1971, pur nel quadro di innovazioni considerevoli, adottò un orientamento favorevole alla grande impresa. La legge seguiva di un anno l'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario e fu concepita

[7] Petriccione 1976, 45 sgg.; Amato 1972, specie 172 sgg. Del Monte e Giannola 1978, 289, descrivono con chiarezza la graduale estensione degli incentivi a favore delle grandi imprese. Una ricostruzione sistematica della politica degli incentivi è effettuata da Marzano 1979 e 1981 e da Tresoldi, Siracusano e Zen 1986.

per tenere conto di questa nuova situazione istituzionale. Buona parte delle competenze della Cassa per il Mezzogiorno vennero trasferite alle Regioni; alla Cassa rimase l'incombenza di portare a compimento le opere iniziate, e di attendere all'esecuzione di opere di interesse interregionale oltre che alla somministrazione dei contributi a fondo perduto e del credito industriale agevolato. In tal modo la gestione dell'intervento in agricoltura e nel settore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale venne trasferita alle Regioni. Il Comitato di ministri per il Mezzogiorno venne soppresso. Nell'intento di inserire più strettamente l'intervento nel Mezzogiorno nel contesto della programmazione economica nazionale, le funzioni di programmazione e di coordinamento degli interventi vennero demandate al Cipe, il Comitato interministeriale per la programmazione economica, e quella che era stata la Segreteria tecnica del Comitato per il Mezzogiorno venne trasferita al ministero per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno. Per la sua attività di coordinamento, il Cipe venne affiancato da un Comitato dei presidenti delle Regioni meridionali. L'innovazione più ragguardevole sul piano legislativo fu l'introduzione dell'*autorizzazione preventiva* che le imprese avrebbero dovuto richiedere al Cipe, prima di installare nuovi grandi impianti. Nelle intenzioni dichiarate, questo strumento avrebbe dovuto assicurare una distribuzione territoriale più equilibrata degli investimenti industriali; di fatto esso rimase largamente inutilizzato.

Con la *seconda ondata di investimenti industriali*, il Mezzogiorno ottenne quote di investimenti che nemmeno gli auspici più arditi avevano previsto. Nel 1972, venne localizzato nel Mezzogiorno il 37 per cento degli investimenti industriali nazionali (fig. 7). Occorre dunque chiedersi quali furono i fattori che indussero alcuni settori dell'industria italiana a effettuare una così marcata espansione in direzione del Mezzogiorno.

Le ipotesi formulate sono molteplici. Alcuni hanno ipotizzato che il merito vada attribuito al *sistema degli incentivi*, che dopo lunghi rimaneggiamenti avrebbe finalmente raggiunto una impostazione efficace; altri hanno avanzato l'idea che il Mezzogiorno stesse diventando una ubicazione vantaggiosa, in quanto zona meno accesa sotto il profilo conflittuale, rispetto alle regioni del Nord. Queste argomentazioni non sono prive di appigli concreti. È vero infatti, come abbiamo in parte già detto, che la legislazione degli incentivi, attraver-

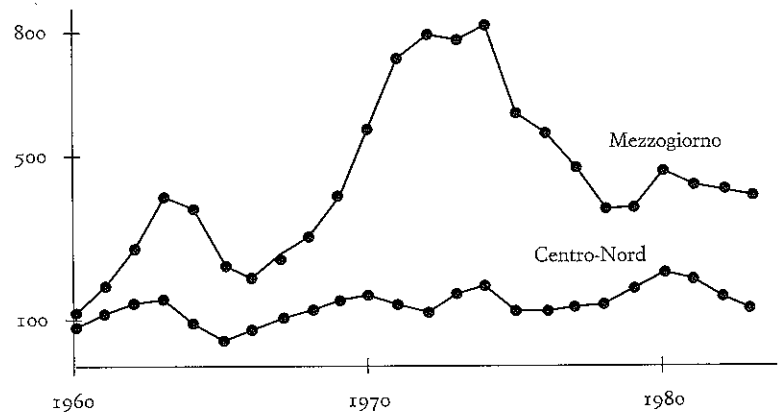

Figura 7
Investimenti nell'industria al Centro-Nord e nel Mezzogiorno, 1960-83 (1960 = 100).

so graduali modificazioni, era stata diretta in misura sempre maggiore a favorire gli insediamenti di grandi impianti, mentre nell'impostazione iniziale si era ritenuto che ai grandi impianti dovesse essere negato ogni sussidio particolare; ed è anche vero che il Mezzogiorno attraeva alcune imprese come zona meno organizzata sotto il profilo sindacale (la Fiat, ad esempio, proprio in quegli anni aveva progettato di decentrare nel Mezzogiorno un insieme di impianti minori, ciascuno specializzato in lavorazioni molto specifiche, in modo da frazionare la produzione e attenuare gli inconvenienti degli scioperi; da questa decisione nacquero gli impianti di Vasto, Cassino, Termini Imerese e altri ancora).

Sembra tuttavia che la spiegazione più persuasiva si muova lungo linee diverse e abbia a che fare con lo sviluppo delle imprese a partecipazione statale,[8] che in questi anni raggiungono un'estensione prima sconosciuta, e divengono rapidamente il gruppo finanziario maggiore dell'intera economia nazionale. In questa strategia di espansione, che presenta caratteri del tutto simili a quelli di un gruppo finanziario privato, *le imprese a partecipazione statale finirono con il prescegliere come propria base territoriale il Mezzogiorno.*

In tal modo, lo sviluppo industriale del Mezzogiorno divenne sem-

[8] Del Monte e Giannola 1978. Sulla strategia delle imprese a partecipazione statale, si veda l'analisi dettagliata di Pennacchi 1980.

pre più strettamente legato a quello delle imprese a partecipazione statale. Poiché l'azione di questo gruppo si svolgeva essenzialmente nel settore degli impianti di grande dimensione, era necessario che la legislazione sugli incentivi si orientasse in modo ancora più deciso a favore della grande industria.

Per fare posto ai grandi impianti nel Mezzogiorno, era stata avviata fin dal 1968 la prassi della contrattazione programmatica, intesa a superare gli ostacoli di legge che accordavano una preferenza alle imprese di piccola e media dimensione. Con essa veniva stabilito che il Comitato di ministri per il Mezzogiorno poteva accordare alle grandi imprese agevolazioni superiori a quelle previste dalla legge, se la grande impresa era disposta a concordare le modalità dell'investimento e i settori di intervento, e se l'iniziativa dava adeguate garanzie di produrre effetti indotti rilevanti per l'intera regione circostante (Petriccione 1976, 45 sgg.; Carabba 1977, 239 sgg.; Del Monte e Giannola 1978, 297 sgg.).

La struttura industriale venutasi a creare nel Mezzogiorno a seguito di questi interventi merita di essere analizzata, sia per i suoi aspetti economici, sia per i suoi riflessi sullo sviluppo sociale e civile delle regioni meridionali. Poiché l'insieme degli incentivi era soprattutto rivolto alla riduzione dei costi di produzione, senza offrire nulla sotto il profilo dello sbocco sul mercato, era ragionevole attendersi che potessero prendere piede nel Mezzogiorno soprattutto imprese in grado di risolvere il problema del mercato per proprio conto. Imprese di questo genere non potevano essere che di due tipi: grandi imprese nazionali, che disponevano già dei propri canali commerciali e della propria rete di pubblicità, o imprese di piccole dimensioni, che non avvertivano il problema degli sbocchi in quanto erano destinate a rifornire prevalentemente il mercato locale più immediato.

Infatti l'industria meridionale si polarizzò su due gruppi di imprese: da un lato, gli stabilimenti maggiori, filiali o emanazioni di grandi complessi nazionali, dall'altro una miriade di imprese minori, di dimensioni ridotte, non sempre dotate di efficienza adeguata a reggere la concorrenza sul mercato nazionale.

Le *imprese maggiori* non hanno ovviamente problemi di mercato, in quanto si avvalgono dei canali distributivi predisposti dalle imprese madri da cui dipendono; al tempo stesso, esse realizzano livelli

adeguati di efficienza, potendo usufruire delle ricerche tecnologiche e del progresso realizzato dalle imprese principali.

All'estremo opposto si trova *la miriade di piccole iniziative*, sorte all'ombra degli incentivi, prive di una adeguata organizzazione di vendita, confinate quindi entro il mercato locale e, anche nell'ambito di questo, esposte pericolosamente alla concorrenza proveniente da imprese esterne più agguerrite. Non poche di esse sembrano dipendere per la loro sopravvivenza dalla somministrazione di aiuti e sussidi di vario genere, il che le lega inesorabilmente ai gruppi politici locali che di ogni forma di incentivo finiscono con l'essere gli amministratori esclusivi.

Fra i due settori della grande e della piccola impresa si stabilirà un rapporto multiforme, nell'insieme più distruttivo che costruttivo. Se la grande impresa, in alcuni casi limitati, ha infatti rappresentato un appoggio per le imprese minori che hanno trovato in essa uno sbocco per i propri prodotti, in molti altri casi essa ha invece esercitato effetti negativi sulle imprese circostanti. Ciò è avvenuto anzitutto attraverso meccanismi diretti: l'arrivo della grande impresa ha comportato un immediato aumento dei salari e una repentina scarsità di manodopera qualificata, eventi questi che hanno creato comprensibili difficoltà per le imprese di piccole dimensioni. Ma esistono anche meccanismi meno immediati che hanno agito nella medesima direzione. L'insediamento della grande impresa ha determinato un aumento del reddito monetario per la zona circostante, e quindi un ampliamento del mercato in generale. Si amplifica in tal modo l'effetto di cui abbiamo già fatto parola, in virtù del quale, attratte da un mercato più ricco, le imprese del Centro-Nord hanno preso a coltivare i mercati del Mezzogiorno con cura molto maggiore, mettendo in crisi le imprese locali preesistenti (su questo punto abbiamo già ricordato le critiche sollevate da Pigliaru 1987). Si accentua così il declino dei settori tradizionali, mentre cresce il flusso di importazioni, e si aggrava il saldo passivo nei confronti delle altre regioni.[9]

[9] L'accoppiamento di investimenti elevati da un lato, con disoccupazione e indebitamento esterno crescente dall'altro, è analizzato da Graziani e Pugliese 1979.

pre più strettamente legato a quello delle imprese a partecipazione statale. Poiché l'azione di questo gruppo si svolgeva essenzialmente nel settore degli impianti di grande dimensione, era necessario che la legislazione sugli incentivi si orientasse in modo ancora più deciso a favore della grande industria.

Per fare posto ai grandi impianti nel Mezzogiorno, era stata avviata fin dal 1968 la prassi della contrattazione programmatica, intesa a superare gli ostacoli di legge che accordavano una preferenza alle imprese di piccola e media dimensione. Con essa veniva stabilito che il Comitato di ministri per il Mezzogiorno poteva accordare alle grandi imprese agevolazioni superiori a quelle previste dalla legge, se la grande impresa era disposta a concordare le modalità dell'investimento e i settori di intervento, e se l'iniziativa dava adeguate garanzie di produrre effetti indotti rilevanti per l'intera regione circostante (Petriccione 1976, 45 sgg.; Carabba 1977, 239 sgg.; Del Monte e Giannola 1978, 297 sgg.).

La struttura industriale venutasi a creare nel Mezzogiorno a seguito di questi interventi merita di essere analizzata, sia per i suoi aspetti economici, sia per i suoi riflessi sullo sviluppo sociale e civile delle regioni meridionali. Poiché l'insieme degli incentivi era soprattutto rivolto alla riduzione dei costi di produzione, senza offrire nulla sotto il profilo dello sbocco sul mercato, era ragionevole attendersi che potessero prendere piede nel Mezzogiorno soprattutto imprese in grado di risolvere il problema del mercato per proprio conto. Imprese di questo genere non potevano essere che di due tipi: grandi imprese nazionali, che disponevano già dei propri canali commerciali e della propria rete di pubblicità, o imprese di piccole dimensioni, che non avvertivano il problema degli sbocchi in quanto erano destinate a rifornire prevalentemente il mercato locale più immediato.

Infatti l'industria meridionale si polarizzò su due gruppi di imprese: da un lato, gli stabilimenti maggiori, filiali o emanazioni di grandi complessi nazionali, dall'altro una miriade di imprese minori, di dimensioni ridotte, non sempre dotate di efficienza adeguata a reggere la concorrenza sul mercato nazionale.

Le *imprese maggiori* non hanno ovviamente problemi di mercato, in quanto si avvalgono dei canali distributivi predisposti dalle imprese madri da cui dipendono; al tempo stesso, esse realizzano livelli

adeguati di efficienza, potendo usufruire delle ricerche tecnologiche e del progresso realizzato dalle imprese principali.

All'estremo opposto si trova *la miriade di piccole iniziative*, sorte all'ombra degli incentivi, prive di una adeguata organizzazione di vendita, confinate quindi entro il mercato locale e, anche nell'ambito di questo, esposte pericolosamente alla concorrenza proveniente da imprese esterne più agguerrite. Non poche di esse sembrano dipendere per la loro sopravvivenza dalla somministrazione di aiuti e sussidi di vario genere, il che le lega inesorabilmente ai gruppi politici locali che di ogni forma di incentivo finiscono con l'essere gli amministratori esclusivi.

Fra i due settori della grande e della piccola impresa si stabilirà un rapporto multiforme, nell'insieme più distruttivo che costruttivo. Se la grande impresa, in alcuni casi limitati, ha infatti rappresentato un appoggio per le imprese minori che hanno trovato in essa uno sbocco per i propri prodotti, in molti altri casi essa ha invece esercitato effetti negativi sulle imprese circostanti. Ciò è avvenuto anzitutto attraverso meccanismi diretti: l'arrivo della grande impresa ha comportato un immediato aumento dei salari e una repentina scarsità di manodopera qualificata, eventi questi che hanno creato comprensibili difficoltà per le imprese di piccole dimensioni. Ma esistono anche meccanismi meno immediati che hanno agito nella medesima direzione. L'insediamento della grande impresa ha determinato un aumento del reddito monetario per la zona circostante, e quindi un ampliamento del mercato in generale. Si amplifica in tal modo l'effetto di cui abbiamo già fatto parola, in virtù del quale, attratte da un mercato più ricco, le imprese del Centro-Nord hanno preso a coltivare i mercati del Mezzogiorno con cura molto maggiore, mettendo in crisi le imprese locali preesistenti (su questo punto abbiamo già ricordato le critiche sollevate da Pigliaru 1987). Si accentua così il declino dei settori tradizionali, mentre cresce il flusso di importazioni, e si aggrava il saldo passivo nei confronti delle altre regioni.[9]

[9] L'accoppiamento di investimenti elevati da un lato, con disoccupazione e indebitamento esterno crescente dall'altro, è analizzato da Graziani e Pugliese 1979.

9. *La programmazione economica*

Il tema della programmazione economica è strettamente legato al problema delle riforme. Si può infatti dire correttamente che, fin dall'inizio, i più convinti assertori della programmazione siano stati coloro che hanno richiamato l'attenzione sulle distorsioni dello sviluppo economico del paese, e che lo stesso contenuto della programmazione abbia dato spazio sempre più largo alle riforme di struttura.

Tuttavia il problema della programmazione economica risale più indietro nel tempo ed è stato dibattuto per lunghi anni in circostanze diverse. I primi tentativi di pianificare lo sviluppo dell'economia risalgono all'immediato dopoguerra, allorché sembrava necessario coalizzare tutte le forze e mobilitare le risorse produttive disponibili per accelerare la ripresa economica del paese. Si trattava allora di programmi per l'utilizzazione degli aiuti esteri e al tempo stesso di proiezioni dello sviluppo produttivo elaborate al fine di stimare i fabbisogni e precisare la fruttuosità degli aiuti offerti da altri paesi.[10]

Abbiamo ricordato in precedenza che fin dal 1949 la Cgil aveva presentato un Piano del Lavoro teso a porre rimedio al problema della disoccupazione. Non erano peraltro soltanto i movimenti sindacali a proporre un intervento attivo da parte dello Stato. Anche una componente del movimento cattolico, fin dal 1943, aveva elaborato il cosiddetto «codice di Camaldoli», che delineava obiettivi precisi di carattere economico e sociale che lo Stato avrebbe dovuto porsi con assoluta priorità. Senonché, come osserva Castronovo, nell'immediato dopoguerra, questa componente rimase minoritaria e soltanto in un momento successivo riuscì a far valere il proprio indirizzo (Castronovo 1996, 48).

Il documento che avvia la storia della programmazione così come viene attualmente intesa, è il cosiddetto Piano Vanoni, dal nome del ministro Vanoni che ne curò l'elaborazione e la presentazione, denominato ufficialmente *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964* (Saraceno 1982). Nato allorché l'Italia muoveva i primi passi sulla via dello sviluppo postbellico, esso risentiva ancora largamente del clima e degli orientamenti del periodo della ricostruzione. Il Piano Vanoni individuava nell'economia del paese tre problemi fondamentali, che non si discostavano molto da quelli che erano apparsi preminenti al termine del conflitto: la disoccupazione, il disavanzo nella bilancia dei pagamenti, lo squilibrio fra Nord e Sud. Coerentemente con questa diagnosi, il Piano Vanoni si prefiggeva tre obiettivi da realizzare nel corso del decennio:

a) creare 4 milioni di nuovi posti di lavoro (2 milioni dovevano servire ad assorbire la disoccupazione, e i rimanenti avrebbero dovuto servire a collocare i nuovi lavoratori apparsi nel frattempo sul mercato del lavoro, nonché i sottoccupati del settore agricolo);

b) portare al pareggio la bilancia dei pagamenti;

c) eliminare il divario di reddito fra regioni del Nord e regioni del Mezzogiorno.

Per conseguire questi obiettivi, gli estensori del Piano ritenevano necessario realizzare un tasso di sviluppo del reddito reale pari al 5 per cento annuo. La struttura tecnica dei calcoli contenuti nel Piano era piuttosto semplice. Si supponeva che il rapporto capitale-prodotto assumesse in media il valore di 3,4; e che il rapporto capitale-lavoro fosse in media pari a 1,5 milioni di lire di allora (con vaste oscillazioni settoriali, da 10 milioni per lavoratore nei settori più pesanti, a 1 milione per lavoratore nei settori più leggeri). Si supponeva inoltre che, grazie a progressi tecnici e organizzativi, fosse possibile contare su un aumento medio della produttività del lavoro pari al 3 per cento annuo. Tenendo conto di questi elementi, si giungeva a calcolare che il tasso di risparmio necessario a realizzare lo sviluppo del reddito in ragione del 5 per cento annuo fosse pari al 18 per cento.

Il Piano Vanoni, pur avendo riscosso vasta attenzione in sede internazionale, non fu seguito da concrete procedure atte ad assicurarne la realizzazione. Gli eventi degli anni successivi dovevano vedere in parte realizzati gli obiettivi del Piano: ad esempio, il pareggio della bilancia dei pagamenti venne realizzato fin dal 1958, e l'incremento dell'occupazione divenne assai veloce fra il 1959 e il 1960. Invece, per quanto concerne il sottosviluppo del Mezzogiorno, l'obiettivo di annullare le differenze con le regioni del Nord non doveva essere conseguito non solo nell'ambito del decennio contemplato dal Piano, ma nemmeno in un arco di tempo molto più lungo.

[10] Notizie specifiche sulla programmazione in Italia si trovano in Saraceno 1947; Sullo 1960; Lombardini 1967; Carabba 1977. Un'utile fonte di documentazione è il volume curato dalla Camera dei Deputati (1987), dove è contenuta una descrizione della programmazione economica in altri paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia), nonché negli Stati Uniti e in Giappone.

A distanza di alcuni anni, nell'agosto 1962, divenuto ministro del Bilancio Ugo La Malfa, vennero costituite tre commissioni di studio nel settore economico: la Commissione di indagine sul potere di monopolio, la Commissione di studio per la riforma tributaria e la Commissione nazionale per la programmazione economica. Quest'ultima venne guidata dal vicepresidente Saraceno.

Il nuovo ministro del Bilancio diede un apporto decisivo al rinnovamento della programmazione economica, non solo e non tanto nelle forme, quanto nel contenuto. Per la prima volta, la discussione sugli squilibri e le distorsioni dell'economia italiana venne accolta nei documenti ufficiali di governo, e l'eliminazione degli aspetti negativi della struttura del paese entrò fra gli obiettivi dell'azione pubblica.

Il primo contributo fu una *Nota aggiuntiva*, allegata alla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, presentata nella primavera del 1963. In tale nota, per la prima volta venivano messi a fuoco i problemi principali del paese, individuati in tre squilibri fondamentali: l'uno di natura settoriale (fra agricoltura e industria), il secondo di natura territoriale (fra Nord e Sud), il terzo inerente alla struttura della produzione (distorsione nella struttura dei consumi, specialmente fra consumi pubblici e privati, nonché all'interno dei consumi privati). Con questo documento, l'azione per la programmazione e l'azione per le riforme venivano ad essere strettamente connesse; la programmazione economica cessava di essere considerata semplice strumento tecnico, atto a rendere più razionale l'azione di governo, e acquisiva il pieno contenuto di un insieme di scelte politiche.

Nel dibattito concernente la programmazione, occupò un posto particolare una lunga serie di interventi dovuti a Claudio Napoleoni, uno dei pochi ad affrontare apertamente i due aspetti della programmazione a suo avviso inscindibili, quello economico e quello politico (Napoleoni 1962). Secondo Napoleoni, era perfettamente concepibile che un'economia come quella italiana, aperta agli scambi con l'estero, non potendo correre il rischio di perdere competitività, fosse soggetta al vincolo della stabilità monetaria, e che di conseguenza si dovessero evitare aumenti eccessivi dei salari monetari. Senonché, proseguiva il suo ragionamento, sarebbe stato inconcepibile chiedere al sindacato una linea moderata senza offrire nulla in cambio. Ciò che, a suo avviso, si sarebbe dovuto offrire alla classe lavoratrice era la possibilità di partecipare attivamente e concretamente alla formulazione della programmazione economica. In tal modo, i lavoratori sarebbero stati chiamati a decidere sull'utilizzazione di quelle risorse che essi stessi, grazie alle rinunce salariali, avevano reso disponibili per gli investimenti. Ciò significava riconoscere al sindacato una posizione istituzionale nella conduzione della politica economica e, in un momento successivo, chiamare i partiti della sinistra a dividere le responsabilità di governo. Era ovvio d'altro canto che una politica di programmazione concordata con i lavoratori avrebbe fatto largo spazio alle spese sociali (case per i lavoratori, scuole, sanità, trasporti pubblici). Ma, insisteva Napoleoni, le risorse necessarie sarebbero state prontamente trovate se, sempre nell'ambito della programmazione, si fosse anche provveduto a eliminare le sacche di rendita improduttiva presenti nell'economia italiana (ad esempio, il numero eccessivo di addetti al settore terziario, al commercio al dettaglio, al pubblico impiego).

La questione delle *rendite*, del *lavoro improduttivo* e del cosiddetto *parassitismo* sollevata da Napoleoni era destinata ad avere ampia risonanza e a destare larghi consensi. Gli ambienti della grande industria, e anzitutto il loro portavoce più autorevole, Giovanni Agnelli, adottando una versione lievemente modificata ma sostanzialmente simile a quella di Napoleoni, sostennero che le aree di parassitismo si annidavano soprattutto nell'amministrazione pubblica. L'impresa, si sosteneva negli ambienti dell'industria privata, è gravata da imposte, contributi sociali e altri oneri che, pur essendo elevatissimi rispetto a quanto accade in altri paesi, non danno luogo a una erogazione adeguata di servizi pubblici. Tutto ciò fa ricadere sull'impresa privata un ammontare ingiusto di *oneri impropri*. Da questa interpretazione, nacque l'idea che l'economia italiana sarebbe stata caratterizzata da una contrapposizione fra un settore privato moderno ed efficiente e un settore pubblico inefficiente e parassitario. Fu proprio tale interpretazione a essere utilizzata, nel corso degli anni ottanta, per giustificare il processo di graduale privatizzazione dell'economia italiana.

Per contro, altri facevano notare come ampie aree di inefficienza si annidassero anche nel settore privato. L'industria manifatturiera, per resistere alla concorrenza internazionale, dovette appoggiarsi in misura sempre più considerevole su aiuti pubblici (Ranci 1983), mentre analisi quantitative precise mettevano in mostra le inefficienze del settore bancario e finanziario, oltre alla ben nota inadeguatezza della distribuzione al dettaglio (Convenevole 1983 e 1985).

In questa varietà di interpretazioni, un punto restava fermo, e cioè che l'economia italiana dovesse porsi come obiettivo prioritario di politica economica *una vasta azione di riforme*, intese sia ad attenuare gli squilibri sociali, sia a realizzare una maggiore efficienza produttiva.[11]

Il tema delle riforme occupò infatti una parte preponderante nei documenti della programmazione, a cominciare da quelli elaborati dalla Commissione nazionale per la programmazione, detta Commissione Saraceno, costituita sia da esperti sia da rappresentanti delle categorie economiche. Ben presto risultò che tra esponenti di diverse tendenze era assai difficile realizzare un accordo sufficientemente esteso da conferire ai lavori della Commissione un contenuto soddisfacente. L'intero anno 1963 venne dedicato a studi e discussioni. Nel frattempo, con l'ingresso al governo del Partito socialista, era divenuto ministro del Bilancio Antonio Giolitti. Alcuni commissari, nell'impossibilità di raggiungere formulazioni concordi, ritennero più utile dissociare il proprio lavoro da quello della Commissione e pubblicare parte delle proprie conclusioni come lavoro personale; dai lavori della Commissione nacque così il volume di Fuà e Sylos Labini (1963). Nel gennaio 1964, il vicepresidente Saraceno presentò un rapporto provvisorio, redatto da lui e sottoposto all'intera Commissione. Tale rapporto, modificato per tenere conto delle osservazioni presentate dalla Commissione, venne fatto proprio dal ministro Giolitti che lo presentò nel giugno 1964. Subito dopo, Giolitti lasciò il ministero del Bilancio, e gli succedette Pieraccini.

Con il documento Giolitti, la programmazione usciva dall'ambito della semplice proiezione di grandezze future, per entrare nel vivo della problematica dell'economia italiana. Esso traeva spunto dalla *Nota aggiuntiva*, per riprendere i temi degli squilibri (arretratezza dell'agricoltura, divario Nord-Sud, distorsione dei consumi) e per individuare una possibile redistribuzione degli investimenti tale da ovviare a questi inconvenienti.

Nel gennaio 1965, il documento venne ripresentato in un nuovo testo, che subì nel corso dell'anno ulteriori modificazioni. Solo nel settembre 1966 esso venne presentato al Parlamento, che lo approvò nel luglio 1967 come *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1967-1971*.

[11] Il tema delle riforme mancate come causa della crisi economica e sociale degli anni settanta e ottanta è comune a molti autori. Si veda quanto detto da Michele Salvati 1980 e 1984; Bosi 1980; Jossa e Vinci 1981.

Il Programma approvato dal Parlamento si discostava ormai largamente dai documenti iniziali dai quali aveva tratto origine. Da un lato, l'ambito degli obiettivi era stato esteso; non ci si limitava più a richiamare l'attenzione sulle distorsioni inizialmente segnalate dalla *Nota aggiuntiva*, ma si sviluppava l'esigenza di fare posto a più ampi interventi nel campo degli investimenti sociali, e si richiamava l'attenzione in particolare sull'istruzione pubblica, sull'assistenza sanitaria, sull'assetto territoriale. D'altro canto, i calcoli dei fabbisogni erano basati su un modello quantitativo assai più raffinato e disaggregato di quel che non avessero fatto le Commissioni precedenti. Il Programma appariva indebolito invece nel settore degli strumenti, dal momento che nessuna azione concreta veniva indicata per la realizzazione degli obiettivi. La stessa legge che approvava il Programma si limitava a dichiarare che il governo era autorizzato a prendere i provvedimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi enunciati nel Programma.

Anche il cosiddetto Piano Pieraccini non ebbe un seguito preciso di interventi. Gli studi ad opera del ministero del Bilancio continuarono e l'antica Commissione nazionale per la programmazione venne sostituita da un più ristretto Comitato tecnico-scientifico per la programmazione economica, costituito da soli esperti. Proseguirono al tempo stesso gli studi sulla politica economica di breve periodo, argomento questo che, dopo la depressione del 1964-65, si era rivelato di grande importanza per l'economia nazionale. Nel gennaio 1969, l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isco) presentava un rapporto redatto da un gruppo di studiosi, nel quale venivano esaminati gli strumenti disponibili per il controllo dell'economia nel periodo breve.

Nell'aprile 1969, il ministero del Bilancio presentò un nuovo documento che conteneva proiezioni e indicazioni sulla evoluzione dell'economia italiana fino al 1980, e venne perciò denominato *Progetto 80*. Esso insisteva ancora più chiaramente sulla necessità di sviluppare gli investimenti sociali, e, avvalendosi del rapporto sulla programmazione di breve periodo predisposto dall'Isco, sottolineava l'esigenza di non creare un conflitto fra interventi di breve periodo, volti al controllo della stabilità monetaria e all'equilibrio della bilancia dei pagamenti, e gli obiettivi di periodo lungo che puntavano soprattutto agli investimenti e all'aumento del reddito nazionale.

Nell'agosto 1970, il ministero del Bilancio toccò nuovamente a Giolitti. I mesi successivi furono dedicati alla preparazione di un nuo-

vo documento che doveva rappresentare la base per il secondo *Programma di sviluppo economico nazionale*. Venne allora approntato un *Documento programmatico preliminare*, destinato a fornire elementi per l'impostazione del *Programma economico 1971-75*. Esso presentava talune innovazioni di impostazione rispetto ai documenti precedenti. In primo luogo, tentava un ulteriore sforzo per generalizzare l'ambito della programmazione nazionale, riportando sotto la competenza del Comitato interministeriale per la programmazione economica anche la politica di intervento nel Mezzogiorno. In questo intento, nel 1971, come si è detto a suo tempo, venne soppresso il Comitato di ministri per il Mezzogiorno che in passato aveva coordinato l'intervento straordinario nelle regioni meridionali.

In secondo luogo, il documento riconosceva per la prima volta apertamente che il paese si trovava in una situazione profondamente mutata rispetto a dieci anni prima, quando la programmazione aveva preso avvio. Allora il meccanismo di sviluppo era ancora in moto e si trattava in sostanza di correggerne alcuni aspetti negativi; adesso ci si trovava invece di fronte a un'economia che, avendo perso il suo impulso autonomo, doveva ritrovare la via dello sviluppo. In un'economia siffatta, la programmazione doveva porsi non più obiettivi di correzione ma obiettivi di propulsione del sistema produttivo. Il nuovo compito della programmazione era quello di indicare la via di uscita dalla depressione e dal ristagno (Ministero del Bilancio 1969).

Questo problema venne sottolineato nel *Piano annuale 1972*, presentato nel febbraio 1972, e nel successivo *Piano annuale 1973* (Ministero del Bilancio 1972 e 1973). Questi documenti chiudono la stagione della programmazione economica. Dopo di allora, il ministero della Programmazione non fu più affidato a esponenti del Partito socialista, che era il partito che più aveva contribuito a diffondere l'idea della programmazione. Dai documenti concernenti la programmazione dell'intera economia nazionale si passò a piani di settore, e gradualmente l'attività di programmazione riconfluì nella tradizionale politica economica svolta per singoli problemi.[12] Soltanto nel 1979 venne nuovamente elaborato uno schema di *Programma triennale*, il cosiddetto Piano Pandolfi; ma, come vedremo, si trattò di un documento nato in un contesto economico e politico profondamente mutato e avente contenuto del tutto diverso dai precedenti.

[12] La crisi della programmazione è descritta in G. Ruffolo 1973.

4.
Il quadro internazionale degli anni settanta e ottanta

1. *Premessa*

Con il 1973, eventi di singolare gravità maturarono nell'economia mondiale, tali da portare a una profonda modificazione nel quadro internazionale. L'economia italiana doveva risentirne gravemente, e non sarebbe possibile continuare la narrazione senza esporre, sia pure brevemente, le vicende che contrassegnarono l'economia mondiale in quegli anni.

Gli eventi principali cui faremo riferimento furono i seguenti: *a*) la cosiddetta crisi del petrolio; *b*) l'affacciarsi sulla scena mondiale dei Nuovi paesi industrializzati, con il conseguente delinearsi di tre grandi aree commerciali e valutarie; *c*) i conflitti per la riforma del sistema dei pagamenti del mondo occidentale.

2. *La crisi del petrolio*

Il cosiddetto «shock del petrolio» ebbe inizio nell'autunno del 1973, allorché i paesi produttori di petrolio, con dichiarazione unilaterale, quadruplicarono repentinamente il prezzo del greggio, portandolo da 2-3 dollari a 12 dollari per barile. Un secondo aumento ebbe luogo nel 1979, quando il prezzo del greggio venne quasi triplicato e portato a 32 dollari.[1] Questi aumenti, connessi in parte al

[1] Si vedano Gattely 1984, Baculo 1982, Roncaglia 1983. Per un'analisi del tutto al di fuori degli schemi convenzionali, si veda Leon 1981, che sottolinea i vantaggi che gli Stati Uniti trassero dalla crisi del petrolio. Un'analisi più tradizionale è invece quella di Beenstock 1983, cap. III.